

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1989-1990

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
	-
Affaires culturelles .....	1971
Affaires économiques et Plan .....	1985
Affaires étrangères, défense et forces armées .....	1999
Affaires sociales .....	2005
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la nation .....	2027
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale .....	2043
Délégation du Sénat pour les Communautés européennes .....	2087

**AFFAIRES CULTURELLES**

**Mardi 15 mai 1990.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a entendu **M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports** sur le **projet de loi n° 252 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale.**

Le ministre d'Etat a présenté les trois grands volets du projet de loi dont il a relevé le caractère technique, à la différence de la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation.

Il a indiqué que le titre premier du projet de loi prolonge la loi d'orientation sur l'éducation qui prévoyait la mise en place des instituts de formation des maîtres (I.U.F.M.). La mise en place dès le mois d'octobre 1990 de trois I.U.F.M. expérimentaux impose que soient rapidement définies les modalités de prise en charge des biens antérieurement affectés aux écoles normales.

Le projet de loi pose le principe de l'affectation aux I.U.F.M. des locaux des écoles normales dont la charge sera transférée à l'Etat. Toutefois, les départements pourront passer une convention avec l'Etat pour conserver leurs responsabilités actuelles à l'égard des écoles normales ; cette possibilité d'option a été introduite pour tenir compte du souhait de nombreux départements, très attachés à leurs écoles normales ; le ministre a souligné

qu'au cas où une telle convention serait conclue, les responsabilités du département se limiteraient strictement à l'entretien et à l'équipement des locaux de l'ancienne école normale et de ses annexes.

A défaut de convention, les locaux seront mis à la disposition de l'Etat, qui assumera toutes les obligations du propriétaire. Les personnels de statut départemental pourront opter dans un délai de deux ans pour l'entrée dans la fonction publique d'Etat.

Il a ajouté que le transfert à l'Etat des charges supportées par le département est assorti d'un mécanisme de compensation, conformément aux lois de décentralisation. Le ministre a évoqué à propos des modalités de cette compensation l'amendement adopté par l'Assemblée nationale qui organise un mécanisme de pondération pour les dépenses d'investissement et s'est demandé si ce mécanisme n'était pas susceptible de pénaliser les départements ruraux.

**M. Lionel Jospin** a enfin apporté trois précisions :

- le sort des écoles annexes n'est pas dissocié de celui des écoles normales car l'ensemble de ces locaux forme un tout cohérent ;

- le projet de loi prévoit la suppression progressive du régime de l'internat des élèves instituteurs;

- le droit d'usage des locaux des anciennes écoles normales par les départements, initialement conçu comme la contrepartie naturelle du régime conventionnel, a été étendu par l'Assemblée nationale au cas où les locaux seront mis à la disposition de l'Etat.

Le ministre d'Etat a ensuite présenté un amendement rétablissant dans une rédaction différente l'article 18 du projet de loi initial supprimé par l'Assemblée nationale et qui prévoyait la délégation aux collectivités territoriales de la maîtrise d'ouvrage pour les constructions universitaires.

Cet article prend en considération l'évolution irréversible qui fait des collectivités territoriales des partenaires essentiels du développement de l'enseignement supérieur et tend à adapter le cadre juridique à cette réalité comme le souci en avait été exprimé, notamment par **M. Jean-Pierre Camoin**, rapporteur pour avis de la commission sur le budget de l'enseignement supérieur.

Le ministre d'Etat a précisé que l'amendement déposé au Sénat :

- donne à l'Etat la possibilité de confier la maîtrise d'ouvrage de construction ou d'extension d'établissements d'enseignement supérieur non seulement aux collectivités territoriales mais aussi à leurs groupements ;

- prévoit que les collectivités maîtres d'ouvrage se verront attribuer par l'Etat une subvention égale au montant de la T.V.A. acquittée dans des conditions fixées par décret. La participation des collectivités devra atteindre les deux-tiers de l'investissement total toutes taxes comprises.

Enfin, **M. Lionel Jospin** a brièvement commenté les autres articles du Titre II du projet de loi

- Les articles 19 à 22, ainsi que l'article 27 réorganisent le régime disciplinaire applicable dans l'enseignement supérieur notamment pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1984. En outre, la liste des sanctions applicables, qui est de nature législative, sera introduite dans la loi elle-même par voie d'amendement ;

- les articles 20 et 21 étendent le régime disciplinaire applicable aux seules universités à d'autres établissements d'enseignement supérieur.

- l'article 22 vise à faire face aux risques de blocage du fonctionnement des juridictions disciplinaires en modifiant l'article 23 de la loi du 10 juillet 1989 relatif aux compétences disciplinaires du CNESER ; le Gouvernement

a déposé au Sénat un amendement rédactionnel à cet article ;

- l'article 27 tire les conséquences de ces dispositions disciplinaires nouvelles en abrogeant l'article 38 de la loi d'orientation du 12 novembre 1988 devenu sans objet ;

- l'article 23 permet la titularisation d'environ 130 agents contractuels techniques du ministère de l'éducation nationale et du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports ;

- l'article 24 met l'indemnité de logement des instituteurs titulaires remplaçants à la charge de la commune où est située leur résidence administrative ;

- l'article 25 valide un concours d'agrégation de pharmacie de 1981 annulé par le Conseil d'Etat ;

- l'article 25 bis dispense les personnels de direction et d'inspection en fin de carrière de la condition de mobilité exigée par leur nouveau statut ;

- l'article 25 ter a pour objet de ne pas priver de leur droit à promotion certains personnels en fin de carrière ;

- l'article 25 quater valide des nominations prononcées au "tour extérieur" à l'inspection générale de l'éducation nationale ;

- l'article 26 supprime l'indemnité de logement pour le futur corps des professeurs des écoles ; ce corps sera par ailleurs aligné sur celui des certifiés ;

A l'issue de cette présentation, **M. Paul Séramy, rapporteur**, a posé au ministre d'Etat trois séries de questions.

. sur le titre premier du projet de loi :

- ne faudrait-il pas, à l'occasion du transfert des écoles normales, revoir les lacunes de la compensation des charges transférées au département à l'égard des collègues ?

- le Parlement, auquel on demande de régler un préalable technique à l'installation des I.U.F.M., ne devrait-il pas aussi être consulté sur le fond puisque bien

des aspects de la réforme de la formation des maîtres apparaissent encore non résolus : par exemple le cursus des études, le sort des concours (notamment celui de l'agrégation), les difficultés de recrutement des enseignants, et le devenir des personnels des centres de formation actuels ?

. En ce qui concerne la délégation de la maîtrise d'ouvrage :

- est-il équitable pour les collectivités les moins riches de prévoir un niveau aussi élevé de participation au financement des constructions universitaires ?

- quelles sont les estimations, en volume et en coût, des constructions universitaires à réaliser dans les cinq années à venir ?

- pourquoi avoir préféré un système de remboursement de la T.V.A. par subvention à un accès au F.C.T.V.A. (fonds de compensation pour la T.V.A.) ?

. Enfin, le rapporteur a demandé pourquoi le Gouvernement n'avait pas saisi l'occasion de ce D.D.E.N. pour régler des questions telles que l'aide aux constructions scolaires de l'enseignement privé au lieu de les traiter par voie de circulaires et sur la base de textes de lois manifestement désuets.

**Mme Danielle Bidard-Reydet**, a regretté que le texte se borne à régler un préalable technique sans permettre au Parlement de débattre du contenu de la formation des maîtres. Elle s'est ensuite demandée si la mise en place des trois I.U.F.M. "pilotes" (Lille, Reims et Grenoble) constituerait une base d'expérimentation suffisante avant la généralisation des I.U.F.M. Elle s'est enfin déclarée opposée à ce que l'Etat se décharge de ses responsabilités financières en matière d'enseignement supérieur.

**M. Ivan Renar** a interrogé le ministre d'Etat sur le devenir du lycée professionnel annexé à l'E.N.N.A. (école normale nationale d'apprentissage) de Lille et qui

constitue un établissement pilote en matière de recherche pédagogique.

**Mme Hélène Luc**, tout en exprimant son accord sur la nécessité de mieux former les enseignants pour lutter contre l'échec scolaire, s'est interrogée sur le contenu des formations proposées par les I.U.F.M. et sur le devenir des enseignants et des directeurs d'écoles normales.

En réponse aux intervenants, **M. Lionel Jospin** a tout d'abord indiqué que la compensation des charges transférées à l'Etat procède d'une démarche similaire à celle qui a été suivie à l'occasion des lois de décentralisation.

Le ministre d'Etat s'est ensuite déclaré prêt à donner, au cours du débat en séance publique ou à l'occasion d'une prochaine audition devant la commission, des indications sur le contenu de la formation des I.U.F.M. qui répondraient à l'ensemble des questions soulevées par le rapporteur. **M. Lionel Jospin** a ensuite donné les précisions suivantes :

. En ce qui concerne les I.U.F.M. :

- le cursus des études et la réorganisation des concours seront définis selon une démarche pragmatique à partir des expériences menées dans les trois I.U.F.M. pilotes ;

- les concours du C.A.P.E.S. et du C.A.P.E.T. seront très probablement modifiés. Il faudra en effet tenir compte dans la nature des épreuves des formations dispensées dans les I.U.F.M. Il restera par ailleurs possible de se présenter à ces concours sans être passé par ces instituts ;

- les agrégés pourront être formés dans les écoles normales supérieures ou bien dans les I.U.F.M. ;

- l'E.N.N.A. et le L.E.P. de Lille doivent poursuivre leur mission et seront intégrés dans l'I.U.F.M. expérimental de cette académie ;

- les personnels des écoles normales et des autres centres de formation pourront opter pour des fonctions au sein des I.U.F.M., mais il est évident, aussi, que l'on ne



peut pas à la fois conserver les écoles normales telles qu'elles sont et créer les I.U.F.M. ;

- le Parlement est intervenu pour poser le principe de la création des I.U.F.M., les modalités de leur mise en place relèvent de la compétence du Gouvernement ;

. A propos de la délégation de maîtrise d'ouvrage de constructions universitaires aux collectivités locales :

Le volume nécessaire de constructions de locaux universitaires a été estimé à 1,5 millions de mètres carrés mais le montant des dépenses budgétaires qui y seront consacrées n'a pas encore été arrêté par le Gouvernement ;

- la décision de ne pas recourir au F.C.T.V.A. résulte d'arbitrages opérés au sein du Gouvernement, ainsi que la condition qui subordonne le remboursement de T.V.A. par voie de subvention à une participation des collectivités maîtres d'ouvrage à deux tiers du montant T.T.C. des travaux.

. Enfin, sur la question des subventions des collectivités locales aux constructions de l'enseignement privé, **M. Lionel Jospin** a indiqué que le Gouvernement n'envisageait pas de prendre d'initiative législative dans un domaine aussi sensible.

**Mercredi 16 mai 1990.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.-** La commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Paul Séramy** sur le projet de loi n° 252 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les **Instituts universitaires de formation des maîtres** et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale.

Dans son propos liminaire, **M. Paul Séramy** a souligné l'architecture un peu composite du projet de loi.

Le Titre premier est destiné à prévoir l'affectation des écoles normales aux I.U.F.M. mais rien n'est dit sur le

contenu de la formation des maîtres et le rapporteur a souligné qu'on ne voyait pas très bien encore comment fonctionneraient les I.U.F.M. L'article premier du texte pose le principe de l'affectation des biens des écoles normales et de leurs écoles annexes aux I.U.F.M. Les seize autres articles prévoient les modalités de transfert à l'Etat des droits et obligations à l'égard des écoles normales et de leurs annexes qui sont, depuis Jules Ferry, à la charge des départements. Le rapporteur a souligné le caractère logique de ce transfert puisque c'est l'Etat qui a la charge de l'enseignement supérieur et de la formation des maîtres. Il a ensuite indiqué que le projet faisait une stricte application du principe de compensation des charges transférées au bénéfice de l'Etat. Il a souligné l'aspect original du texte qui permettait aux départements qui le souhaiteraient de conserver leurs responsabilités actuelles en passant une convention avec l'Etat.

**M. Paul Séramy** a ensuite présenté les dispositions relatives à la délégation de maîtrise d'ouvrage des constructions universitaires aux collectivités territoriales que le Gouvernement demandera au Sénat de rétablir par amendement. Il a rappelé l'importance qu'atteint déjà la participation de ces collectivités, l'ampleur des besoins en matière de locaux universitaires et il a estimé que le dispositif proposé allait davantage dans le sens des intérêts de l'Etat que de ceux des collectivités territoriales. Le dispositif proposé par le Gouvernement prévoit une dérogation à l'interdiction de délégation de maîtrise d'ouvrage édictée par la loi du 12 juillet 1985. Cette délégation s'effectuerait dans le cadre d'une convention précisant notamment les engagements financiers des parties. En outre, **M. Paul Séramy, rapporteur**, a indiqué que le remboursement de T.V.A. s'effectuerait par voie de subventions à condition que la participation financière de la collectivité maître d'ouvrage s'élève à hauteur des deux tiers du montant T.T.C. des travaux, alors que le taux moyen constaté actuellement est de 50%. Ce mécanisme de subvention n'offre aucune garantie

comparable à celle d'une éligibilité des dépenses au fonds de compensation pour la T.V.A.

Enfin, le rapporteur a souligné la nécessité pour le législateur de régler de façon équitable et conforme à la logique des lois de décentralisation la question de l'aide des collectivités territoriales aux constructions scolaires de l'enseignement privé.

Après l'exposé du rapporteur, un large débat s'est instauré auquel ont notamment pris part :

- **Le président Maurice Schumann**, qui, à propos de la délégation de maîtrise d'ouvrage de constructions d'établissements d'enseignement supérieur, a regretté que l'on ne s'en tienne pas strictement au schéma de répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat, ce qui aurait obligé ce dernier à rechercher une réponse d'ensemble au problème du financement des constructions d'établissements d'enseignement supérieur. Une fois cette solution trouvée - et plusieurs propositions ont été avancées - il aurait été tout à fait envisageable que l'Etat entame une négociation avec les collectivités territoriales. Mais le projet de loi en reste au niveau du "dépannage".

Il a par ailleurs rappelé que les capacités de financement des collectivités territoriales n'étaient pas illimitées : déjà, les régions doivent quadrupler le montant de la dotation régionale d'équipement scolaire.

Approuvant la proposition du rapporteur relative au concours des collectivités territoriales aux constructions scolaires de l'enseignement privé, il a estimé que cette suggestion ne devrait en aucun cas ranimer des querelles périmées : il s'agit simplement, aujourd'hui comme en 1959, que l'enseignement privé puisse contribuer à répondre à la demande de formation.

- **M. Roger Boileau**, qui s'est interrogé sur les raisons justifiant la disparition des écoles normales d'instituteurs ;

- **M. Jacques Bérard**, qui a souligné que le recrutement des enseignants du premier degré au niveau

de la licence ne pourrait qu'aggraver les difficultés actuelles de recrutement ;

- **M. Kléber Malécot**, qui s'est demandé si les départements qui avaient fourni un important effort de constructions nouvelles de locaux d'écoles normales ne seraient pas pénalisés par les modalités du transfert à l'Etat de leurs compétences ;

- **M. Robert Castaing**, qui a regretté que les professeurs agrégés enseignent de moins en moins dans l'enseignement secondaire, ce qui risque de contrarier l'objectif d'amélioration de la qualité de l'enseignement que l'on cherche à atteindre par la réforme de la formation des enseignants. **Le président Maurice Schumann** s'est associé à cette réflexion.

- **Mme Danielle Bidard-Reydet**, qui s'est déclarée attachée au maintien de la compétence exclusive de l'Etat en matière d'enseignement supérieur, et qui a exprimé la crainte que le développement de la participation des collectivités territoriales au financement des constructions universitaires n'ait une influence sur la carte des formations. La capacité de financement des collectivités risque en effet de devenir un critère d'implantation des équipements.

Dans ses réponses aux intervenants, **M. Paul Séramy, rapporteur**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- les écoles normales d'instituteurs ont été une des grandes réussites de l'école publique. Toutefois, la formation des maîtres a déjà beaucoup évolué et il paraît souhaitable d'affirmer son caractère universitaire.

- les dépenses de constructions nouvelles de locaux d'écoles normales par les départements ne seront pas prises en compte au titre de la compensation financière. De plus, les départements ayant réalisé des investissements importants pourront demander à bénéficier de la convention prévue à l'article 2 du projet de loi et continuer à exercer leurs responsabilités actuelles ;

- le rapporteur a également rejoint les propos du **président Maurice Schumann** et de **M. Robert Castaing** en rappelant que naguère les professeurs agrégés enseignaient en classe de sixième aussi bien qu'en terminale, et que cela ne faisait d'ailleurs que contribuer à enrichir leur expérience et donc la qualité de leur enseignement.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des articles** :

Avant l'article premier, la commission a adopté un amendement modifiant l'intitulé du Titre premier.

La commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article premier (affectation aux I.U.F.M. des biens affectés aux écoles normales primaires), qui répond d'une part, à un souci de concision et, d'autre part, à la volonté de poser le principe du transfert à l'Etat des charges relatives aux écoles normales.

Les articles 2 à 6 ont été adoptés sans modification.

A l'article 7 (évaluation des dépenses antérieurement supportées par le département), la commission a adopté deux amendements tendant à exclure de la compensation les dépenses relatives à la rénovation des locaux des écoles normales et de leurs annexes et les dépenses d'acquisition de matériels pédagogiques.

A l'article 8, la commission a adopté un amendement supprimant le mécanisme de pondération des dépenses d'investissement introduit par l'Assemblée nationale, dont elle a estimé qu'il serait d'application difficile et qu'il risquait en outre de pénaliser certains départements ruraux.

A l'article 12 (état des emplois affectés à l'entretien et à la gestion des écoles normales), après les interventions notamment du **président, du rapporteur** et de **M. Kléber Malécot** la commission a adopté un amendement tendant à l'établissement d'un état des charges de personnels affectés par les départements à

l'exercice de leurs compétences à l'égard des collègues, qui n'ont fait l'objet d'aucune compensation.

A l'article 13 (calcul annuel du montant des dépenses correspondant aux emplois pris en charge par l'Etat) la commission a adopté un amendement de coordination.

L'article 14 a été adopté sans modification.

A l'article 15 (compensation du transfert de charges de personnel), la commission a adopté un amendement subordonnant la compensation des dépenses de personnels des écoles normales à la condition que ces dépenses soient supérieures aux dépenses de personnels afférentes à l'entretien et à la gestion des collègues.

Les articles 16 et 17 ont été adoptés sans modification.

La commission a adopté un sous-amendement à l'amendement n°1 du Gouvernement tendant à rétablir l'article 18 (délégation de maîtrise d'ouvrage des constructions universitaires), à l'issue d'un débat auquel ont notamment participé, outre le **président Maurice Schumann** et **M. Paul Séramy, rapporteur, M. Robert Castaing, M. Jacques Bérard, M. Jean-Pierre Camoin, et Mme Danielle Bidard-Reydet**. Ce sous-amendement prévoit que les engagements financiers des collectivités territoriales ou de leurs groupements ne peuvent porter que sur les dépenses d'investissement, qu'ils doivent tenir compte, le cas échéant, des apports immobiliers des collectivités territoriales et que les collectivités territoriales ou leurs groupements doivent bénéficier du fonds de compensation pour la taxe sur la valeurs ajoutée au titre des dépenses exposées.

En outre, la commission a estimé, sur proposition du **président Maurice Schumann**, nécessaire de préciser dans le texte de la loi que la délégation de maîtrise d'ouvrage ne pourrait être consentie que pour des opérations prévues par la carte des formations supérieures instituée à l'article 19 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

La commission a ensuite adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 18 définissant un mécanisme d'aide des collectivités territoriales aux constructions scolaires de l'enseignement privé, dont le libellé reprend le texte déjà adopté par le Sénat en août 1986 lors de l'examen de la loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales.

La commission a également adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel avant l'article 19 visant à permettre aux départements et aux régions de bénéficier du fonds de compensation pour la T.V.A. au titre des subventions d'équipement en matériel versées aux établissements publics locaux d'enseignement.

Les articles 19 à 27 ont été adoptés sans modification.

**La commission a ensuite décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble du projet de loi ainsi modifié, les commissaires socialistes et communistes n'ayant pas pris part au vote.**

Enfin, la commission a désigné **M. Paul Séramy** comme **rapporteur de la proposition de loi n° 266 (1989-1990)** de **M. Daniel Hoeffel** et les membres de l'Union centriste, relative à **l'autonomie et à la décentralisation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.**

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 16 mai 1990. - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.**- La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de deux rapporteurs**. Ont ainsi été nommés

- **M. Richard Pouille**, rapporteur pour la **proposition de résolution n° 226 (1989-1990)**, présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste, tendant à la création d'une **commission d'enquête sur la pollution de l'eau** et la politique nationale d'aménagement des ressources hydrauliques ;

- **M. Henri de Raincourt**, rapporteur pour la **proposition de loi n° 269 (1989-1990)**, présentée par M. Roland du Luart et plusieurs de ses collègues, visant à développer l'utilisation des **plastiques biodégradables**.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt**, sur l'actualité agricole récente.

**M. Henri Nallet** a estimé que la négociation sur le "paquet-prix" pour la campagne 1990 - 1991 avait constitué un bon révélateur des difficultés que traverse actuellement la politique agricole commune (PAC). Il a relevé que de nombreux Etats répugnaient à appliquer strictement la politique de stabilisation élaborée en 1988. La fixation anticipée de la production céréalière communautaire pour 1989, sans qu'elle ait été ultérieurement révisée, a ainsi permis de façon artificielle de limiter les effets de l'application des stabilisateurs. Il a rappelé que la position française consistait à défendre la politique de stabilisation, quitte à introduire la flexibilité nécessaire en démantelant les taxes de coresponsabilité



pesant sur le lait et les céréales. Il a noté que, sur ce point, la France s'est trouvée isolée, les autres ministres n'acceptant pas que la suppression des taxes soit gagée par une diminution des prix garantis.

**M. Henri Nallet** a, par ailleurs, rappelé que le "paquet-prix" comprenait des aspects positifs, notamment l'augmentation de 2 % des prix "institutionnels". Cette augmentation résulte d'ailleurs, essentiellement, de différents facteurs techniques : le raccourcissement des délais de paiement à l'intervention, le relèvement des majorations mensuelles dans le cadre du stockage, la suppression de l'écart monétaire résiduel. Sur ce dernier point, le ministre a souligné que le niveau des prix français était désormais totalement aligné sur le niveau communautaire et qu'il n'existait plus de montant compensatoire monétaire, ni de franchise.

Ces considérations ont ainsi conduit la France à s'abstenir sur le "paquet-prix".

**M. Henri Nallet** a estimé que cette négociation avait permis de révéler que la politique agricole commune était "mal en point". Des débats difficiles s'engageront vraisemblablement au sein du Conseil des ministres, à l'issue des négociations entreprises dans le cadre du GATT (accord général sur les tarifs et le commerce).

Il a considéré que, dans la Communauté à douze, la France n'avait plus les moyens de faire, seule, avancer la PAC. Il a relevé que nos partenaires étaient particulièrement attentifs aux difficultés françaises à appliquer la réglementation communautaire, qu'il s'agisse du gel du paiement par les céréaliers, de la taxe de coresponsabilité, des résultats insuffisants du programme de retrait des terres, ou des réactions soulevées par la "pénalité matière-grasse"

Plus globalement, **M. Henri Nallet** a jugé qu'un certain nombre de nos partenaires supportaient mal les contraintes que la politique de stabilisation faisait peser sur le revenu de leurs agriculteurs, alors que certains

Etats, dont la France, continuaient à maintenir une production qui doit s'écouler à l'exportation. Cette situation pourrait inciter les Etats insatisfaits de l'application du système de retrait des terres à envisager, pour l'avenir, à la place des stabilisateurs, des politiques de maîtrise de la production.

Concernant les négociations de l'Uruguay Round, il a estimé que leur échec entraînerait une crise majeure de la PAC. Il a, d'ailleurs, décelé dans l'infléchissement des positions américaines des signaux laissant penser que les Etats-Unis souhaitaient une issue positive. Il a souligné, sur ce point, que ces derniers ne réclamaient plus l'élimination totale des soutiens -"l'option zéro"-, qu'ils acceptaient de discuter de l'ensemble des aides et protections à l'agriculture, y compris de leur système de "deficiency payments", et qu'ils envisageaient de débattre du concept d'unité de mesure de soutien mis au point par l'O.C.D.E. (Organisation de Coopération et de Développement Economique). Il s'est félicité qu'à ce stade des négociations du GATT la Communauté manifeste une fermeté et une cohésion sans faille.

**M. Jean François-Poncet, président,** a alors interrogé le ministre sur la possibilité, dans la mesure où nos partenaires acceptent mal le bas niveau des prix et le coût du financement des exportations communautaires, d'obtenir un rééquilibrage de la protection pour les produits de substitution des céréales (P.S.C.), en contrepartie d'une réduction volontaire des exportations. Il a estimé que l'échec de l'Uruguay Round aurait des conséquences désastreuses sur le commerce international : il convient donc d'aboutir à un compromis qui ne ruine pas l'agriculture de la Communauté.

**M. Henri Nallet** a répondu que la vocation exportatrice de la Communauté lui paraissait irréversible, le marché intérieur ne pouvant, à l'évidence, absorber les quantités de produits aujourd'hui orientés vers l'exportation. Il a estimé que le rééquilibrage de la protection à l'égard des produits de substitution des

céréales était difficile à négocier. Il a relevé que tous les Etats de la Communauté n'avaient pas, sur ce point, les mêmes intérêts et qu'au sein même de l'agriculture française, certaines productions étaient fortement dépendantes des P.S.C. Il a d'ailleurs noté que, par nature, les P.S.C., sous-produits des céréales, seraient toujours moins onéreux que les céréales et, que l'utilisateur aurait, par conséquent, un intérêt économique à y recourir. Un rééquilibrage des protections, à l'issue de l'Uruguay Round, pourrait, peut-être, être obtenu en contrepartie d'un effort supplémentaire de mise en jachère sur le modèle américain du type "set-aside".

Sur ce point, il a confirmé que la position française consistait toujours à augmenter l'approvisionnement interne en protéines végétales qui permettra de consolider les débouchés des oléagineux et protéagineux, ainsi que des céréales, que ce soit pour l'alimentation animale ou des usages non agricoles. Une telle position est conforme aux intérêts des producteurs et sa réalisation permettrait de soulager le budget communautaire.

**M. Henri Nallet** a conclu, sur ce point, en estimant inéluctable, dans les années à venir, la réduction de l'écart entre les prix communautaires et les prix extérieurs. Cette évolution correspond, d'ailleurs, aux capacités de la majeure partie des céréaliers français. Seule la diminution progressive, de part et d'autre, des soutiens à l'agriculture, permettra d'éviter que les puissances exportatrices continuent à se livrer, sur les marchés internationaux, à une concurrence coûteuse.

**M. Philippe François** est alors intervenu pour regretter que ne soient pas davantage développées les utilisations non alimentaires des productions agricoles, notamment dans le domaine des carburants comme l'éthanol. Il s'est demandé, sur ce point, si la défense des intérêts pétroliers n'était pas l'une des causes des résistances manifestées. Il a interrogé le ministre sur les conditions d'intégration de la République démocratique allemande (R.D.A.), sur la mise en oeuvre de l'article 19 du

règlement communautaire qui permet l'octroi d'aides aux pratiques agricoles favorables à l'environnement ainsi que sur les récentes déclarations du secrétaire d'Etat à l'environnement.

**M. Jean François-Poncet, président**, a souligné que, les Etats-Unis relançant leur production de carburant agricole, il serait souhaitable que la France développe cette source d'énergie.

**M. René Trégouët** a questionné le ministre sur ce que serait la position du Gouvernement si les mesures techniques, qui expliquent l'essentiel de l'augmentation des prix agricoles, étaient remises en cause par le Conseil. Il a jugé regrettable que l'engagement, pris l'an dernier, de supprimer la taxe de coresponsabilité laitière n'ait pas été tenu.

**M. Félix Leyzour** est intervenu sur les problèmes du renforcement de la protection à l'égard des produits de substitution des céréales, de l'accélération du programme de retrait des terres et des pénalités pour dépassement du quota "matière-grasse".

**M. Henri Nallet** a répondu à **M. Philippe François** que le Conseil devait prochainement se prononcer sur l'utilisation non alimentaire des produits agricoles. Il a relevé que l'essentiel de la difficulté résidait dans la proposition de la Commission d'intégrer les quantités ainsi concernées dans les quantités maximales garanties. Concernant la R.D.A., il a indiqué qu'une phase transitoire serait nécessaire. S'agissant des pollutions d'origine agricole, il a exposé que le principe de la taxation était désormais écarté et que la participation de la profession devrait être recherchée sur une autre base. Par ailleurs, le retard pris par la France en matière d'application de l'article 19 devrait être progressivement comblé.

Après s'être déclaré d'accord avec les remarques de **M. René Trégouët**, **M. Henri Nallet** lui a précisé que les modalités de fonctionnement du système de mobilité des quotas, dans lequel les départements joueraient un rôle,

pourraient être annoncées prochainement. Les quotas pourraient être rachetés à un prix fixé et seraient, ensuite, mis prioritairement à la disposition des jeunes qui s'installent, le surplus pouvant être rétrocédé aux autres producteurs. Le financement de cette opération serait assuré par les collectivités locales, les professionnels et les entreprises.

Le ministre a indiqué à M. Félix Leyzour qu'au sein de l'agriculture française, certains producteurs ne paraissent pas, en réalité, souhaiter un rééquilibrage de la protection applicable aux P.S.C. Il a confirmé que la position du Gouvernement était effectivement d'accroître le recours à la jachère qui joue, par ailleurs, un rôle favorable pour l'environnement.

**M. Jacques de Menou** a alors interrogé le ministre sur l'action qu'il comptait entreprendre contre les fraudes aux anabolisants qui pénalisent les producteurs français, plus respectueux de la réglementation de la Communauté que certains de leurs concurrents. Il a souligné l'insuffisance de l'enveloppe des prêts bonifiés, nécessaires à la modernisation de notre agriculture.

**M. Bernard Barbier** est intervenu pour souligner que les résultats définitifs du revenu agricole pour 1989, qui viennent d'être publiés, devaient être interprétés avec précaution dans la mesure où la moyenne qu'ils font apparaître masque des situations extrêmement diverses.

**M. Joseph Caupert** a appelé l'attention du ministre sur la situation de l'élevage en moyenne montagne, la baisse du prix des viandes ovine et bovine ne pouvant qu'accélérer la désertification de ces zones.

**M. Henri Nallet** a répondu à M. Jacques de Menou qu'il avait alerté ses collègues de la Communauté sur l'urgence d'assurer un strict contrôle de la directive de 1988 sur les anabolisants. A défaut, des mesures pourraient être prises aux frontières à compter du 1er juillet prochain. Il lui a indiqué qu'il avait, par ailleurs,

réclamé l'augmentation de l'enveloppe destinée aux prêts bonifiés.

Après s'être déclaré en total accord avec les observations de M. Bernard Barbier, il a indiqué à M. Joseph Caupert que, pour les producteurs ovins, l'indemnité spéciale montagne, en augmentation de 13 %, serait versée courant juin, la prime compensatrice ovine courant mai, et qu'il avait obtenu que les fonds mobilisés au titre du programme d'aide au revenu agricole (PARA) soient versés par anticipation, dès le dépôt du dossier. Il a conclu en estimant que dans les zones mentionnées, l'application de l'article 19 pouvait constituer un élément de la lutte contre la désertification.

**Jeudi 17 mai 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.**- La commission a procédé à l'audition de M. Paul Quilès, ministre des postes, des télécommunications et de l'espace, sur le projet de loi n° 294 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

M Jean François-Poncet, président, a tout d'abord rappelé que pour préparer l'examen de cet important projet de loi qui concerne des domaines aussi diversifiés que la construction de l'Europe, l'espace rural, les nouvelles technologies, la recherche et le développement, la commission avait constitué, dès le 10 janvier 1990, une mission d'information sur l'avenir de la Poste et des Télécommunications.

M. Paul Quilès a souligné que le texte de la réforme s'efforçait de trouver un équilibre entre les exigences des missions de service public de la Poste et des Télécommunications et la nécessité de leur adaptation à la concurrence internationale. Le projet de loi veut donner aux opérateurs les moyens de créer une nouvelle génération de services publics. Il leur accorde la liberté de fixation des prix, des moyens de trésorerie et, d'une

manière générale, une liberté de gestion qui renforce leur responsabilité. Il a souligné que le patrimoine existant serait transféré en pleine propriété aux nouveaux exploitants, désormais soumis au régime fiscal de droit commun et dont la stratégie de développement se trouverait définie par des contrats de plan.

Concernant la fiscalité, il a décrit les nouveaux mécanismes de péréquation financière résultant des amendements adoptés à l'Assemblée nationale, en première lecture.

Le ministre a ensuite souligné quelques autres particularités du projet, à savoir :

- la conservation du statut de fonctionnaire pour les personnels qui s'accompagnera d'une amélioration quantitative et qualitative des carrières ;

- le maintien d'une unité culturelle traditionnelle des P. et T. concrétisée par des possibilités de mutation et une gestion commune des oeuvres sociales.

Il a poursuivi en indiquant que l'indispensable tutelle ministérielle s'effectuerait à l'aide de trois organismes consultatifs : la Commission supérieure du personnel et des affaires sociales, le conseil national des Postes et Télécommunications, la commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications dans laquelle la représentation de l'Assemblée nationale et du Sénat assurerait la pérennité du contrôle parlementaire sur ces activités économiques essentielles à la vie du pays.

Le ministre a conclu que la réforme était ambitieuse et que les 500.000 fonctionnaires devaient s'y engager pleinement pour assurer son succès.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean Faure, rapporteur**, a rappelé que, pour préparer l'examen du texte par la commission des affaires économiques et du Plan, la mission d'information sénatoriale avait procédé à près de soixante-dix auditions en France et à l'étranger.

Il a fait remarquer que le projet ne pouvait atteindre son but de dynamisation du secteur que si les contrôles ne s'effectuaient pas en amont des décisions, mais seulement a posteriori. Il s'est déclaré sceptique quant aux ambitions affichées en matière de financement des collectivités locales par la redistribution des produits de la fiscalité. Il a demandé un moratoire des fermetures des bureaux de poste et il a évoqué la possibilité de substituer aux prélèvements sur les recettes un loyer sur le patrimoine cédé. Il a, enfin, estimé que l'activité financière de la Poste était nécessaire pour lui permettre d'assurer la présence sur l'ensemble du territoire qui lui est réclamée par ailleurs.

**M. Gérard Larcher, président de la mission d'information sur l'avenir des Postes et Télécommunications**, a approuvé les observations du rapporteur et insisté sur la nécessité de permettre à la Poste d'assurer des activités financières. Il s'est, en outre, interrogé sur les difficultés de recrutement de France Telecom, notamment à un haut niveau d'encadrement, sur le statut des filiales de cet organisme et sur les raisons ayant conduit à la confection d'un statut sur mesure pour les Postes et Télécommunications.

A ces deux intervenants, **M. Paul Quilès** a répondu que les prérogatives attribuées à la commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications, à la suite des amendements votés à l'Assemblée nationale, allaient au-delà de ses souhaits et qu'il lui paraissait, notamment, difficile d'accepter un contrôle a priori des décisions concernant les prises de participation.

Il a rappelé que le texte permettait une redistribution des services de la fiscalité et que son application devrait permettre d'apaiser toutes les inquiétudes. Il s'est déclaré davantage favorable à une revivification des points de contact postaux, plutôt qu'à un moratoire des fermetures. Il a jugé que les réactions suscitées par l'habilitation de la Poste à fournir des services financiers étaient excessives et que les études en cours devraient le confirmer. Il a



considéré que l'idée d'un loyer sur le patrimoine cédé pouvait difficilement trouver un fondement juridique et risquait de pérenniser un prélèvement qui, dans l'esprit de ses auteurs, ne doit être que transitoire.

Il a reconnu que le recrutement de cadres de haut niveau par France Telecom posait des problèmes extrêmement sérieux en raison des différences de rémunérations entre les secteurs privé et public. Les solutions, qu'il cherche à apporter, s'orientent dans le sens d'une possibilité de détachement temporaire de cadres du secteur public dans les entreprises privées et d'un appel à des contractuels, dans des conditions bien définies.

Il a précisé que le texte prévoyait le développement de filiales, dans le cadre d'une stratégie de groupe, et que certes les autorités de tutelle auront à être consultées pour d'importants programmes d'implantation, mais elles n'auront pas à se prononcer sur les décisions courantes.

**M. Jean François-Poncet, président**, a fait part de ses inquiétudes sur les risques que l'évolution des Télécommunications pouvait faire courir à l'équilibre du développement du territoire. En effet, les inégalités entre les collectivités locales risqueraient de se trouver accentuées si les intervenants leur demandaient de financer les infrastructures de télécommunications. Le danger d'une France à deux vitesses s'en trouverait encore aggravé.

Le ministre a affirmé que les exploitants publics financeraient la totalité des dépenses d'infrastructure. Il a rappelé qu'il avait obtenu, au niveau communautaire, que les entreprises privées ne puissent entrer en concurrence avec les opérateurs publics que si elles acceptaient un cahier des charges comportant certaines obligations de service public. Elles ne pourront donc nullement sélectionner les zones les plus rentables et oublier les zones rurales.

**M. Félix Leyzour** a alors indiqué que lui-même et les commissaires de son groupe considéraient que la

modernisation des Postes et Télécommunications était nécessaire, mais qu'ils n'adhéraient pas aux modalités retenues par le Gouvernement. Il s'est demandé si cette modernisation n'aurait pu s'effectuer par un accroissement de l'autonomie de gestion de l'administration et s'est enquis de savoir quelle était la situation des autres pays en ce domaine. Il a, en outre, exprimé ses craintes sur les possibilités ultérieures d'une modification du statut par décret, sur la gêne que les opérateurs concurrentiels pourraient causer aux intervenants publics et sur les menaces de fermeture des bureaux de Poste dans le département des Côtes d'Armor.

**M. Paul Quilès** a expliqué que la solution de l'administration rénovée conservant un budget annexe avait été envisagée, mais n'aurait pas permis la souplesse de fonctionnement nécessaire. Il a dressé un bref panorama de la situation des Postes et Télécommunications à l'étranger, en signalant que la réforme française n'est pas comparable à celle intervenue aux Etats-Unis, en 1984, qui s'est traduite par une déréglementation, ni à celle de la Grande-Bretagne qui a conduit à une privatisation des Télécommunications ainsi qu'à l'ouverture de ce marché à un deuxième opérateur et qui devrait aboutir à un éclatement de la Poste entre quatre ou cinq établissements. Les orientations retenues en France se trouvent, en revanche, assez proches de celles mises en oeuvre en République fédérale d'Allemagne où le personnel des anciennes administrations est resté fonctionnaire.

Il a également soutenu qu'il serait bien entendu impossible de modifier, par décret, après le vote de la loi, le nouveau statut de France Telecom et que le nouveau texte ne marquerait pas la fin de la péréquation postale, ni le début d'une dégradation de la distribution. Il a enfin affirmé que sa politique ne consistait pas à accélérer la fermeture des bureaux de Poste et a signalé, qu'en 1989, le solde des ouvertures et des fermetures des points de contact postaux était positif (+ 5 %).

**M. Jacques Bellanger** a signalé qu'il partageait la philosophie de l'ensemble du projet et qu'il lui paraissait nécessaire de prendre les plus grandes garanties pour le maintien de l'activité des Postes et Télécommunications, lors de la négociation des contrats de Plan. Le développement de la polyvalence des bureaux de poste en milieu rural lui paraît une solution permettant de résoudre les problèmes posés par les possibilités offertes à la Poste de proposer des prêts financiers. La juste rémunération des fonds déposés par les services postaux auprès du Trésor est également à son avis un objectif impérieux et elle devrait être au moins égale aux frais de collecte. Pour permettre le développement de nouveaux services en milieu rural, il lui semble également intéressant d'envisager l'affectation d'une partie des ressources supplémentaires à un fonds de modernisation.

La diminution du nombre d'opérateurs internationaux, dans les années à venir, lui paraissant inéluctable, il estime nécessaire d'encourager les accords internationaux pouvant être passés par les opérateurs français.

**M. Jean Simonin** a soulevé le problème de la mise à disposition de locaux, par les collectivités locales, pour les services postaux.

**M. Paul Quilès** a confirmé l'importance des contrats de plan qui devraient être le cadre du développement des nouveaux intervenants. Il a indiqué que la solution de "multiservices" devait être étudiée avec beaucoup d'attention car elle peut poser problème.

Selon lui, la rémunération des fonds des comptes chèques postaux déposés au Trésor, fixée à 3 % dans un premier temps, devrait progressivement s'aligner sur le coût de la collecte. Pour les sommes collectées sur les livrets d'épargne, il est envisagé une commission sur les encours.

En ce qui concerne la création d'un fonds de modernisation, des études lui apparaissent, là aussi,

nécessaires, car le système ne doit pas aboutir à taxer les collectivités locales contre leur gré. Un tel fonds pourrait cependant permettre de fixer le cadre des rapports entre les collectivités locales et les nouveaux exploitants. L'adaptation à la concurrence internationale lui apparaît un enjeu essentiel, notamment pour la Poste. Les intervenants français devraient pouvoir s'y adapter par des prises de participation, des accords de partenariat et le développement d'antennes commerciales à l'étranger.

**M. Jean François-Poncet, président,** a conclu en indiquant que le projet de loi constituait un élément important d'un pan entier de l'Europe de 1993.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 16 mai 1990. - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a tout d'abord procédé à la nomination de rapporteurs. Elle a désigné :**

**- M. Michel Chauty sur le projet de loi relatif à la force maritime de complément (n° 1190 A.N).**

**- M. Claude Estier sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques relatif à la coopération pour la formation des hommes dans le domaine économique (n° 1232, A.N).**

**- M. Guy Cabanel sur le projet de loi autorisant l'approbation du traité sur l'enregistrement international des oeuvres audiovisuelles (n° 1233, A.N).**

**- M. Michel Crucis sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord de coopération scientifique, technique et culturelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique populaire Lao (n° 1234, A.N), et sur les projets de loi :**

**- n° 272 (1989-1990) autorisant la ratification de la convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ouverte à la signature le 16 septembre 1988,**

- **n° 273 (1989-1990)** autorisant la ratification de la convention relative à l'adhésion du **Royaume d'Espagne et de la République Portugaise à la convention dite de Bruxelles actuellement en vigueur concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale pour les Etats membres de la Communauté européenne.**

- **M. Paul d'Ornano** sur le **projet de loi n° 306 (1989-1990)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant **création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.**

La commission a ensuite décidé de ses prochaines missions. Une visite du plateau d'Albion le 11 juin 1990 a été confirmée et, après les interventions du président et de **MM. Michel Crucis, Claude Estier, Yvon Bourges et Xavier de Villepin**, le principe d'une mission en Bulgarie dans la seconde partie du mois de septembre a été acquis alors qu'un bref déplacement à Berlin au cours de la présente session parlementaire, souhaité par M. Albert Voilquin, a également été décidé.

La commission a ensuite **entendu M. André Giraud, ancien ministre**, sur le thème de **"la politique de défense et les changements à l'Est"**.

**M. André Giraud** a d'emblée insisté sur le fait que les mois à venir seraient selon lui déterminants pour l'avenir de la construction européenne. Il a noté que l'édification politique de l'Europe impliquait des progrès décisifs sur la voie d'une politique européenne de défense et de sécurité, en rappelant que les principales phases de progrès de la construction européenne depuis 1948 avaient eu pour origine des préoccupations politiques concernant la sécurité.

En soulignant notamment les diverses conséquences de la réunification de l'Allemagne, les difficultés prévisibles auxquelles devront faire face l'URSS et les pays de l'Est, ainsi que la résurgence des idéologies nationalistes et des problèmes nationaux en particulier en

Europe centrale, **M. André Giraud** a mis en lumière l'urgence d'actes décisifs de nature à ouvrir le chemin d'une édification politique de l'Europe.

**M. André Giraud** a poursuivi en évoquant les risques à long terme qui devaient, selon lui, être pris en compte dans la recherche d'une politique concertée de défense et de sécurité, compte tenu des délais de mise au point de tout système d'arme.

Il a tout d'abord cité les nombreux éléments, économiques, nationaux, ethniques et politiques d'instabilité à l'Est, tant en URSS que dans les anciennes démocraties populaires. Il a également évoqué la persistance d'une menace militaire soviétique compte tenu du très important potentiel nucléaire et conventionnel résiduel de ce pays, même en cas d'aboutissement des processus de réduction des armements actuellement en cours de négociation. **M. André Giraud** a également fait état de la croissance démographique de la région sud-méditerranéenne ainsi que des éléments déstabilisateurs qui affectaient cette zone géographique. Il a enfin rappelé les intérêts, les exigences de protection des ressortissants ainsi que les relations d'amitié de la France et de l'Europe dans le reste du monde.

**M. André Giraud** a souligné les intérêts réciproques qui concouraient à la nécessité de la préservation d'un lien militaire entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Il a à cet égard notamment mis en lumière l'importance de l'Europe pour les Etats-Unis ainsi que l'exigence d'une alliance avec les Etats-Unis pour combler la dissymétrie géostratégique irréductible existant entre l'Europe occidentale et l'URSS.

Envisageant les perspectives d'un processus de construction européenne en matière de défense, **M. André Giraud** a mis en exergue quatre axes prioritaires d'action.

Il a tout d'abord insisté sur le fait que toute défense impliquait une autorité politique démocratiquement désignée et contrôlée. Il a souligné la nécessité d'un

commandement militaire européen exerçant un pouvoir réel, et placé sous l'autorité politique. Il a évoqué les principes essentiels d'une nécessaire doctrine de défense unifiée en montrant l'exigence maintenue de forces nucléaires stratégiques de dissuasion face au potentiel de l'URSS et en évoquant -s'agissant des forces préstratégiques- les perspectives ouvertes par le principe de la "double clef", qui pouvait notamment permettre une sanctuarisation nucléaire de l'Allemagne compatible avec les diverses spécificités de ce pays concernant le nucléaire. **M. André Giraud** a enfin insisté sur le caractère progressif et empirique de toute construction européenne en matière de défense, qui devrait -en tout état de cause- se poursuivre dans le cadre de l'alliance atlantique.

**M. André Giraud** a conclu son propos en soulignant l'exigence de progrès décisif en matière de défense commune en Europe et en indiquant que le créneau historique pour réaliser de tels progrès serait particulièrement bref. Il a insisté sur le fait que les initiatives politiques à prendre devraient précéder la fin du processus d'unification allemande.

En remerciant l'orateur, **M. Jean Lecanuet**, président, a également souligné le fait que l'Europe devait rechercher les moyens d'une politique de défense concertée en approuvant la voie d'une démarche tout à la fois volontariste, empirique et progressive

**M. Jean Lecanuet** a noté qu'il ne pensait pas, pour sa part, que l'enclenchement des intérêts économiques des nations impliquait inéluctablement l'avènement d'une autorité politique européenne, et conclu en insistant sur l'exigence d'un acte politique volontariste indispensable à l'initiation d'une politique européenne de défense.

**M. André Giraud** a évoqué avec **M. Michel Caldaguès** le rôle des opinions publiques, à la suite de la constatation de **M. Michel Caldaguès** selon laquelle une politique de défense commune impliquait le double préalable d'une volonté commune de défense partagée, d'une part, par les opinions publiques nationales et,



d'autre part, par les Etats participants. **MM. André Giraud, Jean Lecanuet, Michel Caldaguès** ont évoqué à cet égard le problème de l'information de l'opinion sur l'existence maintenue de risques réels. Ils ont analysé la notion de "dividendes de la paix" en observant les coûts inhérents à toute politique de réduction des armements. A la demande de **M. Michel Caldaguès, M. André Giraud** a précisé la portée et les limites du concept de "double clef", en insistant sur le caractère global de la dissuasion dont les forces préstratégiques ne constituaient qu'un élément.

Avec **M. Michel Crucis, M. André Giraud** a évoqué l'avenir du statut militaire de l'Allemagne en notant que, selon lui, tout en refusant la possession d'armes nucléaires, les Allemands resteraient hostiles à une démilitarisation de leur pays. **M. André Giraud** a insisté sur l'opportunité et l'urgence d'initiatives européennes en matière de défense commune dans le contexte du processus d'unification allemande.

Avec **M. Marc Lauriol, M. André Giraud** a évoqué le problème de la portée accrue et de la puissance diminuée des armes nucléaires les plus récentes, ainsi que les éléments qualifiés par **M. Marc Lauriol** "d'auto-dissuasion", résultant des risques éventuels de retombées sur les utilisateurs potentiels des armements nucléaires. **M. Marc Lauriol** a également insisté sur l'importance accrue des théâtres maritimes. Il a évoqué l'opportunité d'accroître les crédits budgétaires de la marine nationale, compte tenu de la diminution relative des risques sur le théâtre continental européen.

**M. Xavier de Villepin** a abordé avec **M. André Giraud** et le président **Jean Lecanuet** le problème du missile S4 en insistant sur sa valeur politique et militaire accrue dans le concept stratégique actuel. **M. André Giraud** a qualifié ce système d'arme comme ayant une vocation très appropriée à la défense de l'Europe, notamment dans sa version mobile.

**M. Xavier de Villepin** a également recensé avec **M. André Giraud** les menaces qui pèsent sur le théâtre

méditerranéen. Il a souligné, dans ce contexte, l'importance des porte-avions comme instruments privilégiés de gestion des crises.

Avec **M. Roger Poudonson**, **M. André Giraud** a évoqué la nécessité des progrès à accomplir dans le domaine de l'unification des armements conventionnels. **M. André Giraud** a noté à cet égard que le difficile aspect industriel du problème ne devait pas occulter les perspectives que pourrait ouvrir une politique de commandes d'Etat, compensées et équilibrées entre les différentes nations susceptibles de produire des matériels adaptés aux exigences opérationnelles communes.

Avec **M. Jacques Golliet**, **M. André Giraud** a rappelé la complémentarité entre les systèmes Hadès et A.S.M.P. (air-sol moyenne portée), ainsi que les perspectives ouvertes par l'arme à rayonnement renforcé.

Avec **M. Guy Cabanel**, **M. André Giraud** a abordé le problème de la composante embarquée d'interception. **MM. Guy Cabanel** et **André Giraud** ont envisagé les solutions qui auraient pu -à un coût acceptable- assurer une protection efficace du groupe aéronaval dans les années à venir, compte tenu de l'obsolescence, de la très faible efficacité opérationnelle et du coût d'emploi des intercepteurs Crusader.

**Erratum** au bulletin des commissions n° 20 (7 mai 1990), p. 1851.

Lire dans l'intervention de **M. Claude Mont** qui a suivi l'audition de **M. Alfred Grosser** le jeudi 3 mai 1990 : "M. Claude Mont a jugé qu'une garantie internationale de la frontière germano-polonaise serait particulièrement utile", et non pas "ne serait pas utile".

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 15 mai 1990 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président** - La commission a procédé à des **auditions sur le projet de loi n° 281 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue** et modifiant le livre IX du code du travail, dont **M. Jean Madelain** est le rapporteur

Elle a tout d'abord entendu une délégation de l'**Union professionnelle artisanale**, conduite par son président, **M. Albert Léon**, et de la **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (C.G.P.M.E.)**, conduite par **M. Tissier**, directeur des affaires sociales.

Au nom de l'**Union professionnelle artisanale**, **M. Albert Léon** a rappelé que les salariés de l'artisanat n'avaient pas été visés par la loi de 1971 sur la formation continue. Ce n'est qu'à la suite d'un accord avec les partenaires sociaux intervenu en 1985 que les entreprises artisanales ont versé une cotisation représentant 0,1 % de la masse salariale pour la formation continue de leurs salariés. Toutefois, cette contribution n'autorise la mise en place que de formations courtes.

**M. Albert Léon** a souligné les conséquences de l'absence d'agrément des **Fonds d'assurance formation (FAF)** mis en place par l'artisanat.

En ce qui concerne le projet de loi, **M. Albert Léon** s'est inquiété de l'introduction d'une disposition mentionnant la création de charges nouvelles imposées aux entreprises de moins de dix salariés.

**M. Jean Madelain**, rapporteur du projet de loi, a précisé que cette disposition prévoyait une simple mise à l'étude pour l'avenir.

**M. Tissier**, présentant les observations de la C.G.P.M.E., a estimé que, d'une manière générale, le texte créait les conditions d'une mise sous tutelle progressive de l'Etat sur les systèmes de formation professionnelle continue et de formation en alternance.

Il a souhaité une modification des articles 3 et 3 bis afin que la procédure du crédit-formation ne soit pas étendue aux stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.), aux contrats de qualification et aux contrats d'apprentissage.

Il s'est déclaré surpris de ne trouver aucun représentant des partenaires sociaux, notamment des employeurs, dans le comité national d'évaluation de la formation professionnelle instauré par le projet de loi et a jugé que les conditions entourant la publicité faite par les organismes de formation étaient trop contraignantes et assorties de sanctions pénales disproportionnées.

Il s'est inquiété des risques engendrés par une labellisation par l'Etat des organismes de formation, qui se traduira inévitablement par une mise sous tutelle.

Il a souhaité une modification de l'article 13 bis afin qu'il ne soit plus fait référence à la revalorisation progressive des taux de contribution des entreprises.

Enfin, il s'est déclaré opposé à l'article 14 ter qui empiète également sur le domaine de la négociation conventionnelle puisqu'il impose aux partenaires sociaux des réunions périodiques.

La commission a ensuite entendu une délégation du **Conseil national du patronat français (C.N.P.F.)**, conduite par **M. Claude Michel**.

**M. Claude Michel** a rappelé les négociations préalables à l'adoption du protocole conclu en mars 1990 relatif au crédit formation individualisé pour les salariés.

Il a déploré des divergences entre ce protocole et le contenu du projet de loi présenté par le Gouvernement, en particulier en ce qui concerne les S.I.V.P. , les contrats de qualification et les contrats d'apprentissage. Cette absence de prise en compte des opinions exprimées par les partenaires sociaux lors de la concertation préalable au projet de loi pourrait même remettre en question la participation de certains d'entre eux aux "entretiens Condorcet". Il a ensuite exprimé son étonnement à propos des dispositions de l'article 13 bis du projet, adopté par l'Assemblée nationale, et de l'attitude du Gouvernement à l'égard des accords conclus par les partenaires sociaux, alors même que le ministre du travail vient d'annoncer une prochaine réforme d'ensemble de la formation professionnelle.

**M. Claude Michel** a fait part de son désaccord sur les dispositions des articles 3 et 3 bis visant les S.I.V.P., et surtout les contrats d'apprentissage, pour lesquels un effort important de valorisation est actuellement engagé. En effet, il ne voyait pas l'intérêt d'inclure dans le système de crédit-formation, les contrats de formation en alternance et les contrats d'apprentissage. En revanche, il craignait que le projet de loi limite la portée de l'effort actuel d'élargissement et de revalorisation des formations dispensées dans le cadre de l'apprentissage.

**M. Claude Michel** s'est aussi inquiété du renvoi d'un nombre excessif de dispositions du texte à des décrets.

En réponse à une question de **M. André Jourdain**, **M. Claude Michel** a contesté la pertinence des procédures d'évaluation des formations par des groupes régionaux dans lesquels les entreprises ne sont pas systématiquement représentées et il a observé qu'une périodicité annuelle de la consultation du comité d'entreprise sur la formation n'était revendiquée par aucune organisation syndicale.

En conclusion, **M. Claude Michel** a rappelé que près de 100.000 jeunes sortaient chaque année du système

éducatif sans formation, ce qui met en cause la qualité de l'enseignement primaire.

**La commission a ensuite entendu M. André Laignel, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, chargé de la formation professionnelle, sur le projet de loi relatif au crédit formation.**

M. André Laignel a indiqué que le projet de loi s'organisait autour de quatre idées : l'élargissement des droits individuels à la formation, la mise en place d'un dispositif d'évaluation, des exigences plus grandes vis-à-vis des organismes de formation, l'accroissement de certains contrôles.

A propos des droits individuels, le secrétaire d'Etat a précisé qu'il s'agissait d'abord de donner force législative au crédit formation individualisé mis en place depuis septembre 1989 pour les jeunes. Déjà 220.000 jeunes se sont renseignés à propos de cette possibilité et 85.000 sont actuellement en formation selon un parcours sur mesure. De plus, l'extension de ce dispositif est engagée en faveur des salariés sans qualification, en application de l'accord du 28 mars 1990 signé par les partenaires sociaux à l'exception de la C.G.T., et 1 milliard de francs est consacré à cette action. Une nouvelle extension est maintenant envisagée en faveur des chômeurs adultes dans le cadre de l'allocation de formation reclassement (A.F.R.) mais cela reste à négocier.

L'objectif est d'étendre le crédit-formation à l'ensemble des personnes sans qualification avant la fin de la présente année.

Les droits individuels seraient aussi garantis en accordant des droits spécifiques aux stagiaires qui, à l'heure actuelle, ont des droits plus limités encore que ceux des lycéens. Leur représentation collective serait assurée et un règlement intérieur préciserait leurs droits. Enfin, la protection du stagiaire en tant que "consommateur de formation" serait mise en place. Les individus étant partie

prenante au contrat de formation professionnelle, il faut en tirer les conséquences et aligner leur protection sur celle accordée aux personnes qui suivent un enseignement par correspondance.

A propos de la deuxième idée relative à la mise en place d'un dispositif d'évaluation, un comité national serait créé ainsi que des groupes régionaux. Le comité national élaborerait un rapport annuel, effectuerait des expertises, émettrait des recommandations. Des parlementaires et des représentants des régions figureraient dans sa composition.

Quant aux groupes régionaux, ils accorderaient des habilitations aux formations utilisées par l'Etat, l'objectif du secrétaire d'Etat étant que pas un centime de l'Etat ne puisse être dépensé en matière de formation sans qu'il y ait préalablement habilitation de celle-ci. Ces groupes veilleraient aussi au respect du cahier des charges national et à une meilleure connaissance de l'offre de formation.

A l'heure actuelle, 60.000 organismes de formation professionnelle sont recensés, ce qui correspond au nombre de ceux qui ont effectué une déclaration préalable. Mais seulement 15.000 d'entre eux ont effectué au moins un acte de formation dans l'année, en réalité 10.000 fonctionnent véritablement et parmi ceux-ci 4.500 ont contracté avec l'Etat ou avec les régions.

Le projet de loi ne prévoit aucune condition pour créer un organisme de formation mais il envisage un mécanisme de radiation. Quant aux comptes des organismes, il instaurerait une transparence grâce notamment à un plan comptable adapté à la demande des professionnels de ce secteur.

Enfin, le contrôle des organismes de formation devrait être assuré à travers des sanctions adaptées, le champ de l'injonction serait étendu et les modes d'intervention des contrôleurs renforcés ; ils seraient désormais assermentés.

En conclusion, **M. André Laignel** a rappelé la triple volonté qui animait le projet de loi : donner la priorité à la formation professionnelle, faire reculer les inégalités -la formation profitant actuellement surtout aux personnes déjà les mieux formées-, lutter contre la pénurie de main d'oeuvre.

Le rapporteur, **M. Jean Madelain**, a interrogé le ministre sur le risque d'un retour en force de l'Etat dans le domaine de la formation continue grâce à ce projet de loi, sur la déception des partenaires sociaux quant à la concertation lors de l'élaboration du projet, sur la consultation des régions, sur le risque d'englober dans le crédit-formation, à la fois les formations en alternance, les S.I.V.P. et l'apprentissage, et sur la portée de la procédure d'habilitation -s'agirait-il d'habiliter des programmes ou des organismes- ?

En réponse, **M. André Laignel** a indiqué que la concertation avait été organisée avec toutes les organisations patronales et ouvrières, qui ont eu des contacts fréquents avec les membres de son cabinet. En outre, la commission permanente du Conseil national de la formation professionnelle a eu l'occasion de débattre trois fois du projet de loi. Enfin, le secrétaire d'Etat a présenté lui-même le projet au Comité de coordination de la formation professionnelle, ce qui était une première

**M. Louis Souvet** s'est alors déclaré surpris de ne pas retrouver dans le projet les modifications demandées par les partenaires sociaux.

**M. André Laignel** a insisté sur le fait que vingt-cinq modifications provenant de la commission permanente du Conseil national de la formation professionnelle ont été adoptées et que quarante amendements d'origine parlementaire avaient enrichi le texte lors du débat à l'Assemblée nationale.

En réponse à **M. Jean Madelain**, **M. André Laignel** a souligné que le projet ne faisait que refléter la pratique actuelle en matière d'alternance, les contrats de



qualification, comme l'apprentissage, étant inclus dans le parcours de crédit-formation. Il répond ainsi à une demande des petites et moyennes entreprises qui réclamaient une remise à niveau des jeunes avant que certaines formations ne leur soient dispensées. A propos de l'habilitation, il a indiqué qu'elle concernait les formations dispensées et non pas les organismes de formation.

Enfin, il a nié tout retour en force de l'Etat dans le domaine de la formation professionnelle. Il s'agirait simplement d'étendre aux programmes de formation de l'Etat tous les dispositifs d'habilitation et de contrôle figurant dans la "loi Granet" de 1975 concernant le secteur privé de la formation. En aucun cas, il n'y avait dans ce texte une volonté d'intrusion de l'Etat dans les prérogatives des régions.

**M. Jean Madelain, rapporteur**, a ensuite interrogé le secrétaire d'Etat sur l'extension du dispositif d'habilitation et de contrôle aux régions et sur le fait que les contrôles prévus concerneraient aussi bien les organismes de l'éducation nationale, l'A.F.P.A. (association nationale pour la formation professionnelle des adultes), que les organismes privés, ce que le secrétaire d'Etat a immédiatement confirmé.

**M. Jean Madelain** s'est également intéressé au sort réservé aux conclusions du rapport Brunhes sur la distinction à opérer entre le projet de loi actuel et le grand projet de réforme de la formation professionnelle annoncé par le ministre du travail, sur la nécessité d'insérer les dispositions relatives au crédit-formation dans le code du travail, sur les incidences budgétaires du projet de loi et sur le contenu des décrets en préparation.

**M. Louis Souvet** a déploré le nombre important de décrets prévus par rapport au nombre d'articles et a rappelé la surprise des partenaires sociaux devant cette disproportion. Enfin, il a regretté que les entreprises ne soient pas systématiquement mentionnées en tant que

telles dans la composition du comité national comme des groupes régionaux d'évaluation.

En réponse à **M. Louis Souvet**, le secrétaire d'Etat a affirmé que le nombre de décrets, quoique important, n'excédait pas la normale et était en conformité avec les articles 34 et 37 de la Constitution, que les dispositions relatives à l'alternance résultaient d'amendements d'origine parlementaire, eux-mêmes inspirés par les partenaires sociaux, que la loi de 1975 avait été adaptée à la réalité de 1990, compte tenu des lois de décentralisation, que les employeurs étaient déjà présents au sein du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (C.O.R.E.F.) et qu'il en irait différemment pour les groupes régionaux d'évaluation. Toutefois, l'ensemble des dispositifs de formation d'Etat serait soumis à la C.O.R.E.F. qui examinerait également les dispositifs mis en place par le Fonds national de l'emploi.

Le secrétaire d'Etat a ensuite indiqué à **M. Jean Madelain** que les conclusions du rapport Brunhes inspireraient surtout les décrets d'application et que l'actuel projet fixait les grands principes de la formation professionnelle et tendait à l'élévation de la qualité, alors que le projet annoncé par le ministre du travail opérerait un toilettage technique de la loi de 1971.

A propos des incidences budgétaires, **M. André Laignel** a précisé que la crédit formation pour les jeunes coûterait 5 milliards de francs, contre 1 milliard de francs pour celui des salariés (500 millions de francs provenant de l'Etat, l'autre moitié, des entreprises).

Quant au crédit formation en faveur des chômeurs, en cours de chiffrage, il doit encore faire l'objet d'un arbitrage.

Enfin, pour l'allocation formation reclassement (A.F.R.) cela dépendra des négociations à venir. Mais pour l'ensemble du crédit formation, le Président de la République a fixé comme objectif d'atteindre 200.000 personnes en 1991.

A propos de l'extension des procédures du projet aux régions, **M. André Laignel** s'est déclaré favorable à condition de laisser le libre choix aux régions. Concrètement, des conventions pourraient ouvrir aux régions les possibilités d'habilitation et de contrôle de l'Etat ; c'est déjà le cas pour l'Alsace et les pays de Loire.

**M. André Jourdain** a souhaité la présence des employeurs dans les comités régionaux et un contrôle différent sur les organismes privés et sur les structures émanant de l'Education nationale. Il a aussi interrogé le ministre sur le passage éventuel, de 1,2 % à 1,4 %, du taux de financement de la formation continue par les entreprises.

En réponse à **M. André Jourdain**, **M. André Laignel** a précisé que dans les comités régionaux, les employeurs figureraient parmi les personnalités qualifiées, que des contrôles identiques étaient prévus pour les secteurs public et privé, mais avec des sanctions différentes, et que s'il était souhaitable de mener une négociation pour augmenter le taux de 1,2 %, aucun chiffre n'avait jamais été cité par lui.

**M. Franck Sérusclat** s'est félicité de la clarté de l'exposé et des réponses du ministre et a approuvé totalement les objectifs du projet que le groupe socialiste soutient. Il a souhaité que le rapporteur puisse mener à bien, en toute impartialité, la synthèse des opinions très contradictoires émises au cours des auditions.

**M. Jacques Bimbenet**, président, a rappelé les qualités d'objectivité et de rigueur de **M. Jean Madelain**.

**M. Jean Madelain**, rapporteur, a indiqué que les auditions sur le projet étaient loin d'être terminées et qu'il était donc encore prématuré d'en opérer la synthèse.

Il a ensuite interrogé le secrétaire d'Etat sur les 14 milliards de francs de gaspillages divers identifiés dans le secteur de la formation professionnelle. Il s'est demandé quel pouvait être à cet égard le rôle des contrôleurs de la formation professionnelle continue.

Il a ensuite émis des doutes sur la possibilité de gérer dans la pratique la labellisation des programmes de formation et il a souhaité que soient précisées les conditions d'application de la loi aux départements d'outre-mer ainsi que les principales caractéristiques des législations en vigueur dans les autres pays européens.

En réponse à **M. Jean Madelain**, le secrétaire d'Etat a indiqué qu'en Europe aucune difficulté de compatibilité n'apparaissait avec les législations des pays voisins, que l'ensemble du dispositif s'appliquerait aux départements d'outre-mer, mais qu'en revanche une législation particulière serait nécessaire pour les territoires d'outre-mer.

A propos des 14 milliards de francs de fonds gaspillés, le secrétaire d'Etat a souligné que ce chiffre recouvrait aussi bien les escroqueries proprement dites, qui avaient provoqué la relance des contrôles depuis dix-huit mois que les actions menées par certains organismes de formation proposant beaucoup de vent et de rêve indépendamment de tout débouché sur une qualification, sans parler des cours de poterie, de tricot ou de sauts en élastique...

A propos de la gestion de la procédure d'habilitation, le secrétaire d'Etat a rappelé qu'il s'agirait en fait de l'appliquer à moins de 4.500 organismes et que le système était déjà en place pour le crédit formation. De plus, l'habilitation intervenant pour trois ans, la surcharge des contrôleurs devrait être évitée sous réserve des contrôles supplémentaires rendus nécessaires en cas de violation du cahier des charges.

En terminant, **M. André Laignel** a souhaité que les parlementaires veuillent bien lire à fond le projet de loi et s'est déclaré prêt à répondre à toutes les questions supplémentaires que cette lecture pourrait entraîner

**Mercredi 16 mai 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a entendu les délégations des **organisations syndicales de salariés**

sur le **projet de loi n° 281 (1989-1990)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, **relatif au crédit formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue** et modifiant le livre IX du code du travail dont le **rapporteur est M. Jean Madelain.**

Le rapporteur a tout d'abord demandé aux syndicats si le crédit-formation devait se situer ou non en amont d'un contrat de travail type contrat de qualification ou d'apprentissage. A propos de la procédure d'habilitation des programmes de formation, il s'est également enquis de leur position sur l'existence et la composition des groupes régionaux d'évaluation et sur leur articulation avec les comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (C.O.R.E.F.).

**M. Guy Caburol**, secrétaire du secteur formation, de la **Confédération générale du travail (C.G.T.)** a indiqué que les moyens financiers en matière de formation n'étaient pas à la hauteur des besoins. Il a regretté que le crédit-formation reçoive une consécration législative hâtive sans expérimentation suffisante. Il a déclaré ne pouvoir émettre un avis définitif sur le point de savoir si le crédit-formation doit ou non se situer en amont du contrat de travail, le crédit-formation devant être une aide supplémentaire permettant à la fois d'acquérir une qualification supplémentaire et d'accéder à l'emploi. Il a souligné que son organisation n'avait pas demandé l'institution de groupes régionaux d'évaluation et y était plutôt défavorable, les comités régionaux de la formation professionnelle pouvant jouer ce rôle. Il a enfin indiqué que les formations données devaient être dispensées pendant le temps de travail et ne devaient en aucun cas être financées par les salariés. Enfin, il a réclamé que le taux de participation des entreprises au financement de la formation professionnelle soit porté à 2 % de la masse salariale.

**M. Laborde**, secrétaire confédéral de la **Confédération française des travailleurs chrétiens**

(C.F.T.C.) a déclaré, de façon liminaire, que son organisation avait demandé le retrait du projet de loi et considérait qu'il n'était pas nécessaire de légiférer sur les dispositifs contractuels et réglementaires existants ; il suffisait d'aménager les procédures contractuelles et réglementaires au lieu de les absorber dans le crédit-formation. Il a estimé que les trois premiers articles du projet de loi revenaient sur les accords conclus notamment en matière de formation en alternance et donc que la logique fondamentale du texte était contraire à la construction contractuelle résultant de plusieurs années de travail. En ce qui concerne l'évaluation, la C.F.T.C. s'est déclarée hostile à une prolifération des structures. Néanmoins, si les groupes d'évaluation devaient voir le jour, il serait indispensable qu'ils soient en relation avec les C.O.R.E.F. Il a ainsi noté que les articles du projet de loi, concernant le contrôle, établissaient une main-mise de l'Etat sur les organismes de formation. Enfin, il a vivement déploré que pour le vingtième anniversaire de l'accord de 1970, ce projet vienne perturber tout un passé contractuel.

**M. Jacquier**, Secrétaire national de la **Confédération Française Démocratique du Travail (C.F.D.T.)** a déclaré ne pas comprendre la précipitation avec laquelle a été présenté ce projet de loi alors que l'évaluation pourrait être mise en place dans les structures existantes et que le crédit-formation pour les jeunes a été créé sans l'intervention du Parlement. Par ailleurs, il a jugé inacceptable d'englober dans le crédit-formation les contrats de qualification qui relèvent des partenaires sociaux.

A **M. Jean Madelain**, qui lui rapportait les propos du ministre sur la tenue des réunions de concertation, **M. Jacquier** a répondu qu'en ce qui concerne le crédit-formation jeunes aucune consultation n'avait eu lieu.

Quant aux groupes régionaux, ils pourraient être avantageusement remplacés par une cellule d'évaluation créée à l'intérieur des C.O.R.E.F.

Les délégations ont confirmé par ailleurs que leurs organisations n'avaient pas été entendues devant la commission des affaires familiales, culturelles et sociales, de l'Assemblée nationale.

**M. Fulconis**, membre du bureau de la **Confédération générale des cadres (C.G.C.)** a souligné que son organisation réservait son point de vue sur la première question du rapporteur en raison de l'imprécision du projet de loi. Il a indiqué ses préférences pour une composition tripartite de l'organe d'évaluation. Le **C.O.R.E.F.** étant surchargé, une émanation de cette instance devrait être constituée. Puis, il a émis quelques inquiétudes sur le nombre excessif des décrets d'application prévus dans le texte et sur le fait que toutes les formations susceptibles de déboucher sur une qualification risquaient d'être rejetées à l'extérieur de l'entreprise.

**M. Joberton**, délégué à la formation professionnelle de la **Confédération Générale du Travail - Force ouvrière (C.G.T. - F.O.)**, a indiqué avoir été consulté par le rapporteur à l'Assemblée nationale ; il a ensuite précisé que l'article 13 méconnaissait l'accord intervenu entre les partenaires sociaux le 28 mars 1990. Il a refusé que le crédit-formation devienne une sorte de passage obligé pour la qualification des jeunes ; cela ne serait ni admissible, ni possible en pratique, tant pour le contrat de qualification, que pour le contrat d'apprentissage. Quant au comité national d'évaluation et aux groupes régionaux, **F.O.** s'interroge sur les formations à habilitier de droit et n'en a pas demandé l'instauration et condamne la prolifération des organismes en ce domaine. La confédération souhaiterait qu'à l'article 7 du projet de loi, certains organismes de formation comme l'**A.F.P.A.** soient dispensés d'organiser des conseils de perfectionnement.

A la demande du rapporteur, **M. Jacquier** a précisé qu'au cours d'une séance de préparation des entretiens Condorcet, certaines délégations des organisations syndicales de salariés et du patronat (**C.F.D.T.**, **C.F.E.-C.G.C.**, **C.F.T.C.**, **C.N.P.F.**, **C.G.P.M.E.**) avaient déclaré

qu'elles ne participeraient pas aux entretiens Condorcet si l'actuel projet de loi à l'élaboration duquel elles n'avaient pas été associées, était voté en l'état.

Compte tenu des divergences entre les déclarations de **M. André Laignel** et celles des syndicats, **M. Hector Viron** a exprimé ses doutes sur l'opportunité de poursuivre l'examen du texte et a souhaité qu'une nouvelle concertation avec les partenaires sociaux soit organisée.

**M. Paul Souffrin** a remarqué que l'ensemble des organisations syndicales avaient émis des réserves importantes, notamment sur les groupes régionaux et souligné l'imprécision du texte ainsi que la précipitation avec laquelle il avait été présenté.

**M. Louis Souvet** s'est déclaré surpris de la discordance entre le ton du secrétaire d'Etat à la formation professionnelle et celui des organisations syndicales. Il souhaiterait que ce texte soit complètement modifié et le recours à des décrets limité.

**M. Franck Sérusclat** a souligné que les abus relevés dans l'utilisation des fonds publics par les organismes de formation professionnelle rendaient urgente la modification du contrôle du système de formation professionnelle. Il a constaté que les concertations avaient eu lieu et rappelé que concertation ne signifiait pas acceptation automatique des idées émises. Il a également rappelé la nécessité de faire appel aux décrets d'application pour les dispositions d'ordre réglementaire en application de la Constitution de 1958.

**M. Jean Chérioux** a indiqué que le projet de loi aurait dû laisser à la négociation contractuelle une place plus importante au lieu de multiplier le recours à des décrets d'application.

**M. Caburol (C.G.T.)** a souligné que beaucoup de mauvais produits existaient sur le marché de la formation, que le texte serait inefficace en matière d'habilitation et qu'il provoquerait des disparités entre les régions



**M. Hector Viron** a souhaité que le projet de loi se limite à l'assainissement du marché de la formation, que l'éducation nationale soit consultée et que le système d'habilitation soit prévu dans un texte particulier.

**M. Laborde (C.F.T.C.)** a rappelé que la clarification du dispositif de formation comme celle des responsabilités des acteurs concernés, les entreprises tout autant que les régions, était urgente. De leur action découlera l'apurement du marché.

**M. Jacquier (C.F.D.T.)** a regretté que la concertation n'ait pas porté sur les articles critiqués par les syndicats et qu'un projet de loi ait remplacé un projet de circulaire qui avait l'aval des syndicats, mais il a reconnu que les organismes de formation étaient trop dispersés et a préconisé un audit plutôt que la présentation d'un texte monolithique n'aboutissant qu'à l'adjonction d'instances supplémentaires créant de nouveaux problèmes. Il a rappelé que le thème de la formation professionnelle continue avait toujours été consensuel et déploré que le texte actuel risque de porter la division non seulement chez les partenaires sociaux mais au sein des assemblées parlementaires.

**M. Fulconis (C.G.C.)** a demandé que le dispositif de formation soit simplifié et modifié à la suite d'une concertation correcte même s'il y a urgence à contrôler l'emploi de 70 milliards de francs peu productifs.

**M. Joberton (F.O.)** s'est déclaré convaincu de l'urgence de la situation et a redouté que la précipitation du Gouvernement ne provoque un conflit entre l'Etat et les régions. Il s'est inquiété de l'article 7 relatif à la représentation des stagiaires qui risquerait d'éliminer les organisations syndicales.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a souligné la nécessité d'une régionalisation de l'A.F.P.A.

**M. Jean Madelain, rapporteur,** a déclaré que le rôle essentiel de l'éducation nationale consistait à réussir la formation initiale plutôt que la formation continue. Il a

souhaité en conséquence que le crédit-formation disparaisse à terme puis il a mis l'accent sur le contrôle des organismes de formation et notamment sur la nécessité d'exiger lors de leur création un niveau de compétence des formateurs en harmonie avec les formations dispensées.

**M. Caburol (C.G.T.)** s'est déclaré favorable à un renforcement du contrôle mais a souligné que le problème restait celui d'un manque de moyens financiers.

**M. Jacquier (C.F.D.T.)** a regretté que dans le système de formation l'offre pèse trop par rapport à la demande qui devrait s'organiser. Une évaluation des résultats permettrait de subventionner l'offre à bon escient.

**M. Bernard Seillier** a souligné que le texte mettait en place une étatisation déconcentrée qui vidait de leur contenu la négociation contractuelle comme les compétences des conseils régionaux en matière de formation.

**M. Jean Chérioux** a noté que la concertation avait été débordée.

La commission a enfin examiné les amendements portant sur le **projet de loi n° 219 (1989-1990) modifiant le code de la sécurité sociale et relatif aux prestations familiales et aux aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants, dont M. Guy Robert est le rapporteur.**

Avant l'article premier, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 10 et 11 de Mme Marie-Claude Beaudeau et des membres du groupe communiste, tendant à insérer deux articles additionnels.

A l'article premier, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n° 12 de Mme Marie-Claude Beaudeau et des membres du groupe communiste et n° 6 de M. Louis Virapoullé.

Elle a ensuite émis un avis défavorable sur l'amendement n° 13 de Mme Marie-Claude Beaudeau et des membres du groupe communiste, tendant à modifier

l'intitulé du titre II, ainsi que sur les amendements de conséquence n°s 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 et 22 ayant les mêmes auteurs et portant sur plusieurs articles du projet de loi

Elle a également émis un avis défavorable sur l'amendement n° 9 de M. Emmanuel Hamel tendant à modifier l'article 3 ainsi que sur les amendements n°s 7 et 8 de M. Louis Virapoullé, tendant à modifier l'article 7.

Enfin elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 23 de Mme Marie-Claude Beaudeau et des membres du groupe communiste tendant à insérer un article additionnel après l'article 8.

La commission a ensuite entendu **M. Jacques Jeanteur, président du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de la formation professionnelle continue.**

**M. Jacques Jeanteur** a indiqué que ce comité, issu de la décentralisation, seul organe à regrouper des représentants de toutes les instances compétentes en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, avait rendu un avis négatif sur le projet de loi en discussion, en raison de l'absence de concertation préalable. Il a précisé que cette hostilité était motivée, tant par la procédure suivie pour préparer le projet que par la méconnaissance totale dans le domaine de la formation professionnelle des rôles respectifs des régions et du partenariat social.

De plus, ce projet vient mal à propos puisque le ministre du travail avait confié au comité de coordination une mission de réflexion sur la loi de 1971.

**M. Jacques Jeanteur** a insisté sur la nécessité de prévoir dans la loi la ventilation des sièges entre les divers partenaires (parlementaires, représentants des régions, personnalités qualifiées).

Estimant en réponse à **M. Jean Madelain, rapporteur**, que le crédit-formation devait être clairement distingué des contrats de qualification ou

d'apprentissage -qui sont des contrats de travail-  
**M. Jacques Jeanteur** a souligné que le système proposé par le projet est en contradiction avec la revalorisation actuelle de l'apprentissage -seule compétence totale des régions-, tendant à assurer une formation complète jusqu'au diplôme d'ingénieur.

**M. Jacques Jeanteur** a exprimé des critiques sur les compétences et la composition respectives du comité national d'évaluation de la formation professionnelle et des C.O.R.E.F., telles que prévues par le texte adopté par l'Assemblée nationale. Il s'est inquiété d'un accroissement éventuel du contrôle de l'Etat sur l'activité des régions dans le domaine de la formation professionnelle.

En réponse à des questions de **M. Jean Madelain, rapporteur**, de **MM. André Jourdain, Henri Revol et Bernard Seillier**, **M. Jacques Jeanteur** a considéré que le contrôle des formations pourrait être confié à une commission spécialisée du C.O.R.E.F. Il a en outre indiqué que le contrôle a priori de la qualité des formations est extrêmement difficile, en raison de la diversité des critères d'appréciation ; à ce propos, il a précisé qu'une réflexion était engagée dans la région Champagne-Ardenne pour définir des modalités de financement des formations comportant un paiement partiel a posteriori, en fonction des résultats.

En réponse à une question de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, **M. Jacques Jeanteur** a précisé qu'un audit ne permet pas toujours de vérifier la qualité des formations.

En réponse à une question de **M. Jean Chérioux**, **M. Jacques Jeanteur** a indiqué que le comité national de coordination qu'il préside diffuse des renseignements sur les coûts des formations afin de favoriser la transparence de l'offre de formation pour le consommateur.

Le **président Jean-Pierre Fourcade** a fait état des actions menées par la région Ile-de-France pour comparer les coûts de formation proposés par divers organismes.

Interrogé par **M. Jean Madelain, rapporteur**, sur les conditions éventuelles à poser lors de la création d'organismes de formation, **M. Jacques Jeanteur** a indiqué que le comité qu'il préside n'avait, pour l'heure, arrêté aucune doctrine précisant les règles d'exercice de l'activité des organismes proposant des formations professionnelles.

Après les observations de **MM. Jean Chérioux, Jean Madelain, Guy Robert, Louis Boyer** et du président **Jean-Pierre Fourcade**, la commission a adopté un amendement présenté par **M. Bernard Seillier, rapporteur** du projet de loi relatif aux conditions de fixation des prix des prestations fournies par certains établissements assurant l'hébergement des personnes âgées. Cet amendement tend à modifier les dispositions de l'article 165 du code de la famille et de l'aide sociale afin de tenir compte des lois de décentralisation.

Ont suivi les interventions de **M. Hector Viron** sur l'application des lois, de **M. Jean Chérioux** sur le projet de loi n° 297 (1989-1990) relatif à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés déposé sur le bureau du Sénat, de **M. Pierre Louvot** sur l'émission de télévision de **M. Christophe Dechavanne**, du 8 mai dernier, concernant les anciens combattants, et de **M. Marc Boeuf** sur la présentation d'un éventuel projet de loi portant DMOS.

Puis la commission a désigné **M. Jean Chérioux** comme rapporteur sur le projet de loi n° 297 (1989-1990) modifiant l'ordonnance du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés et introduisant dans le code du travail les dispositions de cette ordonnance relatives à l'intéressement et à la participation.

Le président **Jean-Pierre Fourcade** a enfin indiqué qu'au cours de la prochaine session ordinaire il

présenterait une **note d'information actualisée sur le SIDA**, présentant les données épidémiologiques les plus récentes et relatant le dernier état de la recherche sur cette maladie.

**Vendredi 18 mai 1990 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président** - La commission a examiné les amendements au projet de loi n° 248 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale **relatif aux conditions de fixation des prix des prestations fournies par certains établissements assurant l'hébergement des personnes âgées**, sur rapport de M. Bernard Seillier, rapporteur.

A l'article premier, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 11 présenté par M. Robert Vizet et les membres du groupe communiste.

La commission a estimé que l'amendement n° 10 tendant à insérer un article additionnel après l'article premier pour modifier l'article 165 du code de la famille et de l'aide sociale, présenté par M. Jean Chérioux et les membres du groupe R.P.R., était satisfait par l'amendement n° 16 précédemment adopté par la commission.

A l'article 3, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n°s 12 et 13 présentés par M. Robert Vizet et les membres du groupe communiste.

A l'article 4, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 14 présenté par M. Robert Vizet et les membres du groupe communiste.

Il en a été de même à l'article 5 pour l'amendement n° 15 présenté par M. Robert Vizet et les membres du groupe communiste.

Ces avis ont été émis après des observations de MM. **Marc Boeuf et Jean Madelain**, ce dernier ayant en outre estimé qu'il serait souhaitable, dans l'amendement n° 6 précédemment adopté par la commission pour l'article 3,

de prévoir une date antérieure au 1er décembre de chaque année pour la présentation, par les gestionnaires d'établissement, des prix des prestations prévus pour l'exercice suivant et soumis au représentant de l'Etat dans le département.

**M. Bernard Seillier, rapporteur, a proposé de rectifier cet amendement n° 6 et de retenir la date du 1er novembre, au lieu de celle du 1er décembre.**

**FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE  
ET COMPTES ÉCONOMIQUES  
DE LA NATION**

**Mardi 15 mai 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a tout d'abord **procédé à l'audition de M. Roger Fauroux, ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi n° 276 (1989-1990) relatif au statut et au capital de la Régie nationale des usines Renault, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, après déclaration d'urgence.**

Après avoir indiqué que M. Pehr Gyllenhammar, président du groupe Volvo, était disposé à participer aux travaux de la commission, **M. Roger Fauroux a présenté la situation actuelle du groupe Renault dont les bénéfices se sont élevés à dix milliards de francs en 1989. La même année, l'endettement ne représentait plus que 16 % du chiffre d'affaires et l'investissement a progressé de 50 % en 1989-1990. Par ailleurs, Renault a augmenté sa part de marché européen au cours des derniers mois et la productivité du groupe a rejoint la moyenne des principaux constructeurs européens. M. Roger Fauroux a précisé que cette amélioration était essentiellement due, d'une part, à l'importance et à la pertinence des investissements de l'Etat-actionnaire et, d'autre part, à l'action déterminée de MM. Georges Besse et Raymond Lévy à laquelle il a rendu hommage.**



Toutefois, **M. Roger Fauroux** a également souligné que, face à une concurrence internationale exacerbée, le groupe Renault :

- ne dispose que d'une seule marque ;
- est essentiellement implanté sur des marchés encore protégés (France, Espagne, Italie) et donc potentiellement vulnérables compte tenu de la libération inéluctable des échanges ;
- produit essentiellement des véhicules de la gamme moyenne au détriment parfois de son image de marque ;
- occupe le dernier rang des constructeurs européens en ce qui concerne la part du chiffre d'affaires consacrée à l'investissement et à la recherche.

La persistance de ces handicaps a donc conduit depuis deux ans le groupe Renault à rechercher un partenaire complétant ses activités et pouvant l'aider à élargir son champ d'action. Selon **M. Roger Fauroux**, le groupe Volvo présente à ce titre plusieurs avantages. En effet, celui-ci bénéficie :

- d'une image de marque favorable liée à la production de véhicules de tourisme haut de gamme ;
- d'une forte implantation dans le Nord de l'Europe et aux Etats-Unis d'Amérique (où il exporte un quart de sa production, soit 100.000 véhicules) ;
- d'une situation financière équilibrée ;
- d'une position importante dans le secteur des poids lourds et des véhicules industriels.

L'association des deux constructeurs leur permettra ainsi de devenir ensemble le numéro un européen du véhicule et le numéro un mondial du poids lourd.

**M. Roger Fauroux** a ensuite présenté les principales dispositions du projet de loi soumis au Parlement et destiné à ratifier l'accord industriel conclu entre les groupes Renault et Volvo.

Par cet accord, le groupe Renault acquiert 25 % de Volvo Cars (véhicules légers), 45 % de Volvo trucks (poids lourds) et 10 % de la holding du groupe. De son côté, Volvo devient propriétaire de 25 % du groupe Renault (dont 5 % à titre optionnel) et 45 % de Renault Véhicules Industriels.

L'inégalité dans la répartition du capital entre les deux partenaires est justifiée par le souci de ne pas affirmer exagérément la prédominance du groupe Renault au sein du capital de Volvo, par ailleurs très dispersé. La valeur des actions a été déterminée en fonction d'un prix de convenance mais celui-ci devra toutefois être vérifié, en ce qui concerne Renault, par la commission d'évaluation des entreprises publiques.

**M. Roger Fauroux** a par ailleurs souligné que la mise en commun de certains efforts (notamment en matière de recherche et de coordination d'investissement) n'était pas contradictoire avec le maintien de la spécificité des deux constructeurs concernés et que l'accord conclu constituait un cadre évolutif pour une association de longue durée.

Enfin, **M. Roger Fauroux** a évoqué les conséquences de cet accord sur la politique de participation des salariés menée au sein du groupe Renault. Il a notamment indiqué à ce sujet que le projet de loi prévoyait l'attribution de certificats d'investissement à l'ensemble des personnels du groupe, y compris dans ses filiales.

A l'issue de cet exposé, **M. Roger Chinaud, rapporteur général, rapporteur du projet de loi**, a estimé qu'il n'était pas dans la vocation, ni dans le rôle constitutionnel du Parlement, de voter la ratification d'un accord industriel. Il a en outre demandé des précisions complémentaires sur les négociations actuellement en cours entre Volvo et Mitsubishi et sur les garanties prises à cet égard.

Par ailleurs, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a mis en évidence l'ambiguïté du projet de loi en formulant diverses hypothèses relatives notamment :

- à la conclusion par Renault d'un accord avec un autre partenaire,
- à la renonciation par Volvo aux 5 % du capital de Renault pour lesquels il détient une option ,
- à une évaluation éventuellement différente, par la commission d'évaluation des entreprises publiques, de la valeur des actifs de Renault.

Il a également regretté la suppression de l'actionnariat des salariés au sein de Renault et souligné les diverses interrogations que pouvait susciter la solution des certificats d'investissement choisie au détriment de la distribution ou de la vente d'actions de la nouvelle société anonyme.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a par ailleurs observé que l'accord conclu aurait pu être davantage équilibré en prévoyant une filialisation des activités automobiles de la régie, comme cela existe déjà pour la construction de véhicules industriels ou les activités financières. Selon lui, cette solution aurait pleinement assuré la protection de l'intérêt national, telle qu'elle fut définie par la loi du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations et approuvée par le Conseil Constitutionnel.

Enfin, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a demandé au ministre de faire le point sur le contentieux opposant la Commission des Communautés européennes à la France à propos des aides accordées par l'Etat à Renault.

En réponse, **M. Roger Fauroux** a fourni les précisions suivantes :

- Renault et Volvo disposent d'un droit d'information et de vote réciproques leur permettant de préserver la cohérence de l'accord conclu, notamment à l'occasion de négociations éventuelles avec d'autres constructeurs automobiles. Par ailleurs, la vente des actions échangées bénéficie des protections du droit commun ;

- la valeur des actions Renault déterminée dans le cadre de l'accord est élevée (50 milliards de francs) mais prend en compte le redressement opéré par le groupe et ses nouvelles perspectives d'avenir ;

- la non-adoption du projet de loi par le Parlement entraînerait l'annulation de l'accord industriel conclu entre Renault et le groupe Volvo, sans que celui-ci puisse se prévaloir d'un quelconque dédommagement ;

- la participation des salariés ne représente que 0,98 % du capital de Renault. Toutefois, la solution des certificats d'investissement a été préférée à la distribution ou la vente d'actions de la nouvelle société anonyme afin d'une part, d'éviter que le personnel ne se trouve en position d'arbitre entre les principaux partenaires concernés et, d'autre part, de permettre à Renault de diversifier ses sources de financement ;

- le Gouvernement français ayant respecté ses engagements à l'égard de la Commission des Communautés européennes, les raisons réelles de l'hostilité renouvelée de cette dernière restent obscures.

**M. Jacques Oudin** a ensuite estimé que la privatisation du groupe Renault lui aurait permis de surmonter efficacement ses handicaps actuels. Il a exprimé sa crainte que la solution retenue ne renforce les forces et faiblesses respectives des deux constructeurs et il a demandé si, dans l'avenir, l'accord du Parlement serait nécessaire pour toute nouvelle augmentation de capital.

**M. Maurice Blin** a estimé que l'ouverture du capital de Renault à une société privée étrangère constituait un précédent intéressant de "respiration du secteur public", susceptible d'être étendu à d'autres entreprises publiques.

**M. Robert Vizet** s'est essentiellement inquiété des conséquences de l'accord Renault-Volvo sur l'emploi, sur l'activité des entreprises sous-traitantes et sur les accords de coopération existant actuellement avec d'autres constructeurs. Il s'est également interrogé sur une éventuelle modification des objectifs assignés à la Régie

Renault dans le cadre du titre I de l'ordonnance de 1945. Il a enfin demandé pourquoi le Parlement ne pouvait obtenir communication de la lettre d'intention échangée entre les deux partenaires.

**M. Emmanuel Hamel** a fait part des vives inquiétudes suscitées par cet accord chez les salariés de Renault-véhicules industriels et de ses entreprises sous-traitantes en soulignant l'importance de leur activité pour l'économie rhodanienne.

**M. Christian Poncelet, président,** a demandé qu'on lui précise les garanties prises afin de préserver l'équilibre actuel de la répartition du capital entre les deux partenaires. Il s'est également interrogé sur les raisons de la non publication de la lettre d'intention conclue entre les deux constructeurs et a regretté que la participation des salariés du groupe Renault n'ait pas été assurée par la distribution ou la vente d'actions de la nouvelle société anonyme.

Répondant aux différents intervenants, **M. Roger Faurox** a notamment indiqué :

- que la situation du groupe Renault était fondamentalement assainie malgré la persistance de handicaps réels ;

- que l'alliance conclue avec Volvo constituait un pari industriel dont le résultat dépendait de la capacité du groupe français à mobiliser ses ressources et à valoriser les nouveaux atouts ainsi mis à sa disposition ;

- que l'ouverture de leur capital à des sociétés étrangères privées pouvait effectivement aider les entreprises publiques à diversifier leur source de financement ;

- que l'accord du Parlement serait effectivement nécessaire à chaque nouvelle augmentation de capital ;

- que le titre I de l'ordonnance de 1945 demeurait en dehors du champ d'application de l'accord ;

- que la lettre d'intention conclue entre les partenaires contenait des informations confidentielles, notamment en matière de recherche et de stratégie industrielle et ne pouvait, de ce fait, être rendue publique ;

- que le contentieux existant actuellement entre la France et la Commission des Communautés européennes au sujet des aides consenties à Renault par l'Etat pouvait être résolu soit par le compromis, soit par l'arbitrage de la Cour de Justice des Communautés ;

- que les achats d'actions prévus dans le cadre de l'accord seraient réalisés progressivement et assortis de toutes les garanties nécessaires, Volvo s'étant notamment engagé à faciliter l'achat de ses propres actions par le groupe Renault. Par ailleurs, en cas d'offre publique d'achat d'actions Volvo, Renault sera libéré de ses engagements et bénéficiera d'un droit de préemption pour l'acquisition du bloc de contrôle chez son partenaire .

- que la distribution de certificats d'investissements aux salariés du groupe Renault n'interdisait pas la mise en oeuvre d'un intéressement beaucoup plus large, notamment en matière de participation aux bénéfices ou de représentation des salariés au sein du conseil d'administration.

La commission a ensuite décidé de demander au Sénat à être saisie pour avis du projet de loi n° 294 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

Elle a enfin confirmé la désignation de M. Henri Torre, comme rapporteur pour avis de ce projet de loi.

**Mercredi 16 mai 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Raymond Lévy, président directeur général de la régie nationale des usines Renault sur le projet de loi n° 276 (1989-1990) relatif au statut et au capital de la régie nationale des usines

**Renault**, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, après déclaration d'urgence.

Après avoir rappelé que, dans un contexte international caractérisé par l'intensification de la concurrence au niveau européen et la montée de la pression japonaise, la régie Renault était une entreprise fortement endettée et de taille relativement modeste par rapport aux grands constructeurs généralistes, **M. Raymond Lévy** a souligné qu'un accord industriel s'imposait pour contrer la stratégie de diversification des marques suivie par les grands groupes automobiles.

Il a justifié l'accord conclu avec Volvo par la complémentarité de la gamme et de l'implantation commerciale des deux entreprises, l'ancienneté de leur coopération et le caractère équilibré de l'opération.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, s'est interrogé sur le contenu de la lettre d'intention signée entre les deux partenaires, les garanties juridiques prévues pour le maintien de l'accord et les modalités d'évaluation des actions.

Il s'est demandé si une filiale commune n'aurait pas pu être créée entre Renault et Volvo préservant ainsi le caractère spécifique de la régie. Enfin, il s'est interrogé sur les modalités de la future coopération entre les deux entreprises.

Après que **M. Christian Poncelet, président**, eut souhaité le développement de la participation du personnel au capital de Renault, **M. Raymond Lévy** a apporté des précisions sur le contenu de l'accord en ce qui concerne les échanges de participations croisées entre les deux partenaires et les dispositifs de sécurité mis en oeuvre en cas de changement d'actionnaires ou de transformation de leur activité.

S'agissant des domaines de la coopération, il a précisé que celle-ci serait la plus large possible, par l'intermédiaire de comités techniques spécifiques pour les

ponds lourds et les automobiles et d'un comité stratégique coprésidé par le président de Renault et celui de Volvo.

Il a rappelé que la presse internationale et les concurrents internationaux n'avaient pas contesté l'intérêt que présentait l'alliance Renault-Volvo pour les deux entreprises.

Interrogé par **M. Christian Poncelet, président**, sur les modalités d'évaluation des actions de Renault, il a indiqué que l'accord entre les deux partenaires était actuellement fondé sur les estimations financières incluses dans la lettre d'intention. Il a précisé que si la commission d'évaluation des entreprises publiques valorisait la régie Renault à un niveau supérieur à celui prévu dans l'accord, la société Volvo serait en droit de ne pas donner suite à ses engagements présents.

S'agissant de la participation des salariés, il a rappelé que, en tout état de cause, les actions détenues aujourd'hui par le personnel n'étaient pas assorties d'un droit de vote et que, aux termes du projet de loi, les pouvoirs publics devraient conserver une majorité de 75 % au sein du capital de la régie.

**M. René Monory** a approuvé le projet de modification de statut de Renault et l'accord Renault-Volvo dans le secteur des poids lourds, mais a estimé que l'alliance dans le secteur automobile était insuffisante au regard de la compétition internationale. Il s'est demandé si l'accord n'aurait pas un effet paralysant sur les stratégies d'alliances futures des deux entreprises. Il a enfin exprimé son scepticisme sur l'efficacité d'une politique protectionniste trop longtemps maintenue.

**M. Robert Vizet** s'est interrogé, au vu de l'accord, sur la politique industrielle de Renault dans les cinq prochaines années, les quotas imposés aux importations de voitures japonaises, les mesures d'accompagnement sociales de la fermeture de l'usine de Billancourt, et a demandé la transmission au Parlement de la lettre d'intention signée avec Volvo.



**M. Claude Belot** a regretté que pour faire face à de futurs besoins de financement, Renault ne puisse procéder à des augmentations de capital et soit contraint de s'en remettre à la bonne volonté de l'Etat.

**M. Roland du Luart** s'est interrogé sur la position de la Commission des Communautés européennes à propos des aides publiques apportées à Renault et sur l'avenir de la filiale Renault Tracteurs.

**M. Emmanuel Hamel** s'est enquis des perspectives d'évolution de Renault véhicules industriels et de ses entreprises sous-traitantes ainsi que de la perception par les salariés de la régie de la transformation du statut de leur entreprise.

**M. René Régnault** s'est demandé quelles seraient les conséquences de l'accord sur les sous-traitants de Renault et la stratégie commerciale de Renault hors et en Europe.

**M. Jean-François Pintat** s'est inquiété de la concurrence des automobiles japonaises produites en Europe, notamment en Grande-Bretagne, et de l'avenir de Renault véhicules industriels.

**M. René Ballayer**, faisant référence aux déclarations pessimistes de M. Raymond Lévy dans la presse, s'est interrogé sur l'avenir de l'industrie automobile française.

**M. Maurice Blin** s'est demandé quels avantages Volvo pensait retirer de l'accord.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur les règles futures de répartition des marchés commerciaux entre les deux partenaires et la structure financière de l'actionnariat de Volvo.

S'agissant des conséquences de l'accord, **M. Raymond Lévy** a indiqué que celui-ci n'entraînerait pas de changement de politique sur la programmation des modèles en cours et qu'il ne devrait pas avoir d'influence sur le niveau de l'emploi dans l'entreprise, qui dépendait de l'évolution de la compétitivité des concurrents internationaux. Il a souligné que l'accord ne concernait

que les branches poids lourds et automobiles et ne touchait donc pas le secteur des tracteurs et véhicules agricoles. Il a indiqué enfin que l'accord n'excluait pas une coopération commune des deux entreprises avec des tiers.

A propos des quotas imposés à l'importation de voitures japonaises en Europe, il a souligné le caractère fragile et transitoire de telles mesures protectionnistes.

Concernant le sentiment du personnel de Renault sur l'alliance avec Volvo, il a indiqué que de récents sondages avaient montré que près des deux tiers du personnel de base émettaient un avis favorable.

S'agissant de la préparation de l'accord, il a estimé que la bonne tenue de la branche poids lourds de Renault avait constitué un élément important de la négociation pour les Suédois.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Claude Kerbrat, administrateur, représentant de la C.F.D.T. au conseil d'administration de la régie Renault**, accompagné de plusieurs membres de son syndicat.

Après avoir constaté que les efforts des salariés avaient contribué à l'amélioration des résultats de la régie Renault sur les trois dernières années, **M. Claude Kerbrat** a considéré que l'accord Renault-Volvo se justifiait par la nécessité d'améliorer les implantations commerciales et d'obtenir des économies d'échelle entre les deux entreprises. Soulignant que la régie Renault devait rester dans le secteur public, il a souhaité que les certificats d'investissement offerts au public n'excèdent pas 20 % du capital de la société.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, s'est interrogé sur la possibilité réservée par le projet de loi de proposer des certificats d'investissement aux salariés, ainsi que sur la réaction des salariés de Renault au projet d'accord avec Volvo.

Un large débat s'est alors engagé au cours duquel sont intervenus **MM. Christian Poncelet, président**,

**Auguste Cazalet, René Ballayer, Paul Girod, Robert Vizet et Emmanuel Hamel.**

En réponse, **M. Claude Kerbrat** a estimé que l'accord Renault-Volvo était perçu positivement par les salariés des deux entreprises, notamment grâce à l'esprit novateur montré par Volvo en matière d'organisation du travail.

Il a précisé par ailleurs la position de son syndicat sur les perspectives du secteur automobile en France, sur la concurrence japonaise et la pratique des quotas d'importation, sur la politique industrielle française et le projet de privatisation préparé en 1987 par **M. Alain Madelin**, ministre de l'industrie.

A propos de l'accord Renault-Volvo, il a indiqué que les membres du comité central d'entreprise et les administrateurs représentant le personnel au conseil d'administration avaient eu accès à la lettre d'intention signée entre les deux partenaires.

S'agissant du projet de loi, il s'est félicité de l'ouverture du capital au personnel par l'intermédiaire des certificats d'investissement mais a reconnu qu'un dispositif d'intéressement par des actions dotées d'un droit de vote aurait été préférable.

**M. Christian Poncelet, président**, a rappelé que les lois de privatisation ne prévoyaient des prises de participation étrangère qu'à hauteur de 20 % alors que le présent projet de loi dépasse ce seuil.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Georges Lenglet, secrétaire général de la Fédération de la métallurgie de la confédération des syndicats libres (C.S.L.)**.

**M. Georges Lenglet** a approuvé sans réserves le principe de l'accord entre Renault et Volvo qui aurait dû, selon lui, intervenir plus tôt.

S'agissant du projet, il a souhaité que soit introduit dans le statut de la société anonyme le droit pour les salariés d'acquérir des actions dotées d'un droit de vote à

hauteur de 10 % du capital. Il a estimé que la nouvelle société devrait être transformée en société à directoire avec une large représentation des salariés au conseil de surveillance.

Après un large débat au cours duquel sont intervenus **MM. Christian Poncelet, président, Roger Chinaud, rapporteur général, Jacques Delong, Auguste Cazalet, Emmanuel Hamel et Geoffroy de Montalembert, M. Georges Lenglet** a donné son sentiment sur l'avenir de l'industrie automobile en France, la nécessité du maintien d'une protection temporaire contre les importations de voitures japonaises et la perception de l'accord Renault-Volvo par les salariés des deux entreprises.

S'agissant du projet de loi, il s'est déclaré défavorable à l'échange des actions détenues actuellement par les salariés de la régie contre des certificats d'investissement.

**Jeudi 17 mai 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a poursuivi l'**audition des représentants des organisations syndicales dans le cadre de la discussion sur le projet de loi n° 276 (1989-1990) portant réforme du statut de la régie Renault.**

La commission a d'abord procédé à l'**audition de M. Robert Malherbe, délégué syndical central, représentant la C.G.C.-C.F.E., accompagné de plusieurs membres de son syndicat.**

Après avoir replacé la modification du statut de la régie Renault dans le cadre de l'accord avec Volvo, **M. Robert Malherbe** a exprimé un avis favorable sur la réforme proposée par le projet de loi.

Détaillant le texte soumis par le Gouvernement au Parlement, il a manifesté le souhait que les salariés soient un peu plus présents dans l'actionnariat de Renault. Il a estimé cependant que la loi améliorerait légèrement les modalités de l'intéressement des salariés aux résultats de

l'entreprise. Il a enfin exprimé les plus vives réticences de son syndicat au sujet d'une privatisation complète de Renault, du moins dans l'immédiat.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, s'est interrogé sur les conséquences éventuelles de l'accord sur les capacités de production de Renault. Il a également désiré savoir si la C.G.C. avait déjà établi des contacts avec les cadres de Volvo. Il a enfin demandé l'avis du syndicat sur l'acquisition par les salariés de certificats d'investissement à la place d'actions.

Un large débat s'est alors engagé au cours duquel sont intervenus **MM. Christian Poncelet, président, Roger Chinaud, rapporteur général, René Ballayer, Philippe Adnot et Maurice Couve de Murville.**

En réponse aux intervenants, **M. Robert Malherbe** a tout d'abord déploré l'absence de contacts entre les cadres des deux entreprises. Il a toutefois indiqué que les dirigeants tenaient à ce que des échanges se réalisent au plus vite afin d'améliorer la connaissance mutuelle des futurs partenaires.

Il a d'autre part précisé les incidences directes de l'accord, notamment en matière de recherche-développement et d'économies d'échelle pour les investissements. Il a souligné la forte complémentarité des deux entreprises du point de vue de la répartition géographique de leur activité.

En réponse à une question de **M. Christian Poncelet, président**, **M. Robert Malherbe** a estimé que le risque d'évasion des technologies à la faveur d'une prise de contrôle partielle du groupe Volvo par un autre constructeur automobile était inexistant.

Evoquant les bons résultats de Renault, il a surtout mis en valeur l'action pédagogique des dirigeants auprès des salariés. Il a estimé toutefois que ces résultats demeurent fragiles car les produits offerts appartiennent encore, majoritairement, à la gamme des petites cylindrées.

S'agissant de l'évolution à terme du statut de Renault, la C.G.C. pense que l'Etat doit rester l'actionnaire principal pendant encore environ cinq ans. A l'échéance de ce délai, l'application du régime des sociétés anonymes à Renault ne semble pas irréaliste. Elle sera cependant fonction de l'évolution des mentalités parmi les salariés.

**M. Robert Malherbe**, également interrogé par **M. Christian Poncelet, président**, sur l'éventualité d'un nouvel accord permettant l'introduction d'un troisième associé dans le groupe Renault-Volvo, a exprimé les plus grandes réserves sur l'opportunité d'une telle opération dans l'immédiat. Il a estimé qu'il fallait d'abord s'adapter aux conséquences, suffisamment nombreuses, du premier accord.

Il a enfin espéré une participation plus ample des salariés au capital de l'entreprise et l'instauration d'un véritable actionariat plus attractif que celui pratiqué jusqu'ici.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Michel Rille, délégué fédéral, représentant la C.G.T.-Force ouvrière, accompagné de plusieurs membres de son syndicat.**

**M. Michel Rille** a indiqué qu'il n'éprouvait aucune hostilité à l'encontre du principe du changement de statut de la régie Renault. Il a ajouté que Force ouvrière avait déjà noué des contacts étroits avec les syndicats du groupe Volvo.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, s'est interrogé sur les craintes éventuelles qu'aurait pu faire naître l'accord Renault-Volvo chez les salariés. Il a également sollicité l'opinion de F.O. sur le principe de l'actionariat des salariés et la distribution de certificats d'investissement instituée par le projet de loi.

**M. Michel Rille** a estimé que l'accord devrait permettre au nouveau groupe d'acquérir la prépondérance sur le marché des poids lourds et d'offrir une gamme plus complète de véhicules particuliers.

Il a en outre rappelé l'hostilité de principe du syndicat Force ouvrière en ce qui concerne l'actionnariat des salariés.

Au cours du débat qui a suivi et auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Roger Chinaud, rapporteur général, Jacques Chaumont et Emmanuel Hamel, M. Michel Rille** a donné son sentiment sur les différences touchant le poids et l'action des syndicats en France et en Suède, sur la perception de l'accord entre les deux entreprises par les salariés de Renault et sur les perspectives d'évolution des emplois et des qualifications dans l'industrie automobile.

La commission a enfin procédé à l'**audition de M. Serge Depry, délégué syndical central adjoint, représentant la C.F.T.C., accompagné de plusieurs membres de son syndicat.**

Après avoir souligné la nécessité économique du partenariat dans l'industrie automobile, **M. Serge Depry** a exprimé son approbation à l'égard de l'accord Renault-Volvo. Il a cependant adressé certaines critiques à l'encontre du projet de loi relatif à la modification du statut de la régie Renault.

Il a notamment estimé que la participation de l'Etat au capital de Renault pouvait être ramenée à 51 % des parts ce qui permettrait, le cas échéant, l'entrée d'un troisième partenaire dans le groupe déjà constitué. Il a considéré en outre qu'un droit de vote devrait être attaché aux actions détenues par les salariés et que la part des actions leur appartenant dans le capital devrait être plus grande. L'application d'un tel dispositif devrait entraîner une plus grande fidélisation des salariés et notamment des cadres.

Au cours du débat qui a suivi et auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Roger Chinaud, rapporteur général, et Jacques Chaumont, M. Serge Depry** a donné son sentiment sur les avantages de la coopération technologique entre les deux entreprises et la perception de l'accord par les salariés de Renault.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mardi 15 mai 1990. - Présidence de M. Louis Virapoullé, vice-président.- La commission a procédé à l'audition de M. Pierre Arpaillage, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi constitutionnelle n° 267 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception.**

**M. Pierre Arpaillage, garde des sceaux, ministre de la justice, a tout d'abord souligné le caractère décisif de l'intervention du Sénat, puisque l'article 89 de la Constitution permet à celui-ci de tenir en échec toute révision constitutionnelle qui n'aurait pas son agrément. Convaincu de l'importance de sa démarche, le Gouvernement aborde la discussion devant la Haute assemblée dans un esprit d'ouverture et de conciliation.**

**Le garde des sceaux a ensuite retracé les lignes directrices du projet de révision, et les modifications qu'y a apportées l'Assemblée nationale en première lecture. L'institution d'un mécanisme de contrôle de la constitutionnalité des lois en vigueur par voie d'exception tend à renforcer l'Etat de droit, et à rapprocher la France des autres démocraties libérales qui se sont déjà dotées, pour nombre d'entre elles, d'un mécanisme analogue.**

**Le principe-même de la réforme a été adopté par tous les groupes politiques de l'Assemblée nationale, à l'exception du groupe communiste.**



Le Gouvernement a accepté la disjonction de la discussion du projet de loi organique, et dans un esprit de conciliation, ne s'est pas opposé à certaines modifications introduites par l'Assemblée nationale, qui portaient sur des articles ne figurant pas au projet initial.

En l'état actuel du texte, le projet soumis au Sénat :

- pose le principe de l'exception d'inconstitutionnalité, susceptible d'être soulevée contre toute loi concernant les droits fondamentaux, entendus comme les droits et libertés à valeur constitutionnelle. La procédure elle-même, et notamment le filtrage par les juridictions saisies de l'exception, sera définie par la loi organique ;

- détermine l'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité : il s'agira d'un effet abrogatif ;

- modifie sur deux points le statut du Conseil constitutionnel dont les anciens présidents de la République ne seront plus membres de droit, et dont le président n'aura plus voix prépondérante en cas de partage.

Ces deux modifications n'avaient pas l'assentiment du Gouvernement, qui s'en remettra toutefois à la sagesse du Sénat.

**M. Pierre Arpaillage, garde des sceaux, ministre de la justice**, s'est déclaré opposé à toute modification qui tendrait à une refonte globale de la Constitution. Conformément au vœu du premier ministre, un débat de fond sur les institutions sera organisé devant le Parlement lors de la prochaine session. Il convient de ne pas saisir l'occasion de la présente révision pour tenter d'anticiper ce débat. En revanche le Gouvernement accueillera avec intérêt et n'opposera pas d'irrecevabilité aux amendements sénatoriaux qui s'inséreraient dans le cadre du projet de révision, et qui contribueraient à renforcer l'efficacité et la cohérence du contrôle de constitutionnalité des lois.

A l'issue de cet exposé introductif, les commissaires ont posé à **M. Pierre Arpaillage, garde des sceaux**,

**ministre de la justice**, un ensemble de questions relatives aux divers aspects du projet de révision constitutionnelle.

Avant d'examiner au fond le projet lui-même, le **président Jacques Larché, rapporteur**, a estimé indispensable de confirmer deux points essentiels :

- les intentions du Gouvernement quant à la procédure de révision et d'adoption du projet de loi organique subséquent ;

- la qualité exacte des personnes habilitées à soulever l'exception. Plusieurs documents, y compris de la Chancellerie, indiquent que cette faculté sera ouverte à tout citoyen, alors qu'en fait le projet de révision s'applique à tout justiciable, y compris de nationalité étrangère.

Sur ces deux points préalables, le garde des sceaux a apporté les réponses suivantes :

- le Gouvernement optera pour la voie du Congrès, et ne soumettra donc pas au referendum le projet de révision voté en termes identiques par les deux assemblées. Il renoncera par ailleurs à demander à l'Assemblée nationale de se prononcer en dernier mot sur le projet de loi organique subséquent, qui devra donc également être adopté en termes identiques par les deux chambres du Parlement ;

- le projet de révision vise bien toute personne physique ou morale, française et étrangère. Un mécanisme limité aux seuls nationaux contreviendrait aux principes républicains respectés par la France, et constituerait de surcroît une discrimination contraire à la Convention européenne des Droits de l'Homme, à laquelle la France est partie.

Poursuivant le développement de ses questions, le **président Jacques Larché, rapporteur**, a ensuite interrogé le ministre sur les points suivants :

- comment éviter la multiplication des instances dilatoires, ou l'encombrement au moins temporaire du Conseil constitutionnel, d'autant que beaucoup de

membres des professions judiciaires se sont d'ores et déjà déclarés très attentifs à cette nouvelle voie de droit ?

- comment concilier le rôle préjudiciel désormais attribué aux juridictions suprêmes de filtrage, avec leur position actuelle au sein des institutions ? La constitution de la Vème République ne reconnaît pas aux tribunaux de véritable «pouvoir judiciaire», mais une simple «autorité», peu compatible avec la nouvelle mission qui leur serait ainsi accordée. La nature même du Conseil constitutionnel reste par ailleurs mal définie, et le projet de révision risque d'accroître les incertitudes dans ce domaine.

- quelle sera la portée juridique exacte d'une décision d'inconstitutionnalité rendue dans le cadre d'une procédure d'exception ? En l'espèce, le projet de révision aboutit à une abrogation pure et simple, et non à une simple inapplicabilité inter partes. Ce mécanisme, en rupture avec le régime de droit commun français des exceptions d'illégalité, serait également beaucoup plus rigoureux que dans la plupart des autres Etats dotés d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception.

**Le président Jacques Larché** a souligné à ce propos le caractère assez spécieux de la démarche comparatiste, comme le démontre le cas de la Grande-Bretagne ou des Etats-Unis. En fait l'exception d'inconstitutionnalité est surtout pratiquée dans les Etats fédéraux, ou dans les démocraties récentes, où faute d'une tradition bien ancrée la protection des droits fondamentaux est peut-être plus précaire qu'en France.

- quid du risque de vide juridique, en cas de décision d'inconstitutionnalité, dans la mesure où le projet de révision ne comporte aucune disposition de nature à permettre le remplacement rapide de dispositions abrogées par voie d'exception ?

- l'exception doit-elle être recevable contre des textes postérieurs à 1958 ? La Constitution de la Vème République a en effet institué un mécanisme de contrôle a priori dont la révision constitutionnelle de 1974 a encore

fortement accru l'efficacité. Avant de promulguer une loi, le Président de la République dispose par ailleurs de la faculté de saisir le Conseil constitutionnel, conformément à l'article 5 de la Constitution, qui lui assigne de veiller au respect de celle-ci. Admettre l'exception contre les lois postérieures à 1958 reviendrait implicitement à considérer que faute d'avoir exercé leur droit de saisine, les plus hautes autorités de l'Etat, et à tout le moins le Président de la République, ont pu faire preuve d'une certaine négligence dans l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles.

**Le président Jacques Larché, rapporteur**, a enfin souligné que les normes communautaires d'applicabilité directe sur le territoire national échapperont à la procédure d'exception d'inconstitutionnalité, alors même qu'elles peuvent contrevenir aux droits fondamentaux dont le projet de révision tend à renforcer la protection.

**M. Georges Othily** s'est déclaré en accord avec le **président Jacques Larché, rapporteur**, sur le risque virtuel d'encombrement des procédures du fait d'exceptions dilatoires, et sur l'instabilité juridique dans laquelle se trouverait désormais placée la loi. Il a par ailleurs souhaité obtenir des précisions d'une part sur les risques de conflits entre les droits constitutionnels et les dispositions du Traité de Rome, dont la mise en oeuvre suscite des difficultés juridiques complexes dans les DOM-TOM, et d'autre part sur la possibilité de soulever l'exception à l'encontre des ordonnances adoptées en application des articles 38 ou 92 de la Constitution.

**M. Etienne Dailly**, après avoir également évoqué le problème des exceptions soulevées contre les ordonnances, puis celui de la difficulté de concilier le contrôle de constitutionnalité a priori par voie d'action et a posteriori par voie d'exception, a jugé indispensable le cantonnement dans le temps des textes passibles de l'exception d'inconstitutionnalité. Des lois antérieures à 1958 peuvent effectivement comporter des dispositions jadis constitutionnelles, mais devenues contraires aux normes

fondamentales de la Vème République. On peut également supposer que la procédure prévue à l'article 61 de la Constitution n'ait trouvé sa pleine efficience qu'après la révision de 1974. Il ne serait toutefois pas logique d'ouvrir le droit d'exception sans l'assortir d'une limite dans le temps.

**M. Etienne Dailly** s'est par ailleurs interrogé sur certaines lacunes du projet de révision : pourquoi par exemple l'Assemblée nationale a-t-elle omis de compléter dans le titre du projet l'énumération des articles soumis à révision, alors qu'elle a modifié l'article 56 de la Constitution que le titre initial ne vise pas ?

En tout état de cause, **M. Etienne Dailly** a mentionné deux points dont l'importance lui paraît capitale :

- prévoir une procédure obligatoire et préalable d'avis du Conseil constitutionnel sur les textes soumis à referendum en application de l'article 11 de la Constitution ;

- instituer l'élection du président du Conseil constitutionnel par ses pairs après chaque renouvellement triennal de cet organe.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, après avoir analysé la distinction entre la notion de justiciable et celle de citoyen au regard des dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, a souhaité connaître l'effet exact des déclarations d'inconstitutionnalité prononcées par les juridictions suprêmes étrangères, dont il ne semble pas résulter de vide juridique durable dans leurs législations respectives.

Constatant qu'une révision plus globale de la Constitution, si elle s'impose, n'entrerait effectivement pas dans le cadre du projet soumis à l'examen de la commission, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est toutefois interrogé sur la faculté de statuer ultra petita que le Conseil constitutionnel s'est reconnue, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 alinéa 2 de Constitution.

**M. Michel Darras** a également interrogé **M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice**, sur l'applicabilité de l'exception aux lois référendaires et aux ordonnances.

Revenant sur les propos de **M. Etienne Dailly**, **M. Michel Darras** a rappelé qu'en 1984, **M. Robert Badinter**, s'était déclaré favorable à une procédure d'avis préalable du Conseil constitutionnel sur les projets de loi soumis à referendum.

Après avoir récapitulé leurs questions autour de quelques thèmes centraux, **M. Pierre Arpaillange**, a apporté aux intervenants les précisions suivantes :

- le risque d'encombrement de l'appareil judiciaire lié à une multiplication des exceptions dilatoires est sans doute très surestimé. Le filtrage des juridictions suprêmes constituera un instrument efficace de prévention. D'autre part les conseils des parties et les magistrats eux-mêmes sauront se montrer prudents, pour ne pas compromettre leur crédibilité ;

- en cas d'abrogation à la suite d'une exception, le Parlement sera effectivement conduit à combler le vide juridique en adoptant des dispositions nouvelles. Moyennant l'accord du Gouvernement et des assemblées, cette procédure pourrait être rapidement mise en oeuvre si la nécessité d'intervenir est instante.

En réponse à deux observations incidentes de **MM. Etienne Dailly** et **Paul Masson** sur la nécessité d'aménager à cette fin les règles de fixation de l'ordre du jour, **M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué qu'il examinerait avec intérêt les propositions que le Sénat pourrait formuler dans ce sens.

- L'institution d'une procédure de contrôle de constitutionnalité par voie d'exception incite sans doute à s'interroger sur la nature du Conseil constitutionnel et sur ses techniques de délibération. Dans cette perspective, des

innovations, comme la publication des opinions dissidentes ou la publicité des débats pourraient être envisagées.

- Le cantonnement dans le temps des lois susceptibles de faire l'objet d'une exception paraît difficilement admissible. Il est d'autre part spécieux d'affirmer que le Président de la République aurait failli à sa mission constitutionnelle en ne saisissant pas systématiquement le Conseil de tous les textes virtuellement passibles d'une exception d'inconstitutionnalité : c'est au contraire à juste titre qu'il a usé avec modération de cet instrument d'intervention dans les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

- L'objectif de la révision est d'améliorer la garantie des droits fondamentaux dans l'ordre juridique interne, et nullement de remettre en cause les engagements internationaux de la France, à l'égard de la Communauté européenne notamment. Une procédure d'exception d'inconstitutionnalité contre les règlements communautaires est à cet égard inconcevable.

Le garde des sceaux a toutefois ajouté qu'il existe un ensemble de mécanismes, dont notamment l'article 54 de la Constitution, qui préviennent efficacement ce type de conflits de normes.

- En adoptant une rédaction générique, le Gouvernement a entendu que la révision constitutionnelle s'applique à toutes les dispositions de nature législative, dont bien sûr les ordonnances ratifiées de l'article 38, et les ordonnances de l'article 92.

Pour les lois référendaires, une procédure d'avis préalable du Conseil constitutionnel serait juridiquement tout à fait concevable, d'autant que la Haute juridiction s'est refusé à sanctionner a posteriori l'expression directe de la souveraineté. Le Gouvernement examinera avec intérêt les propositions qui pourraient aboutir à ce mécanisme de contrôle préventif.

En réponse à une question complémentaire de M. Michel Darras, M. Pierre Arpaillange, garde des

**sceaux, ministre de la justice**, a par ailleurs admis que ce mode de contrôle préventif pourrait porter à la fois sur le fond et sur la forme, y compris la légitimité de la procédure de mise en oeuvre de l'article 11 de la Constitution.

Au terme de ces réponses, une discussion s'est engagée, où sont intervenus en particulier le **président Jacques Larché, rapporteur**, et **MM. Jean-Marie Girault, Michel Dreyfus-Schmidt et Michel Darras**.

Le **président Jacques Larché, rapporteur**, a souligné le caractère hybride de l'article 11 de la Constitution qui accorde au Président de la République un pouvoir sans contreseing, en le soumettant toutefois à une proposition du Gouvernement. Il a indiqué qu'à son avis, les pouvoirs sans contreseing fondent l'institution présidentielle, et doivent à ce titre être préservés. En revanche, la Constitution n'a pas fixé avec toute la précision nécessaire l'exercice de certains pouvoirs soumis à contreseing, comme par exemple la signature des ordonnances.

Après quelques observations sur la nature juridique exacte des lois référendaires, **M. Jean-Marie Girault** a fait observer que toutes les interventions des commissaires avaient porté sur des améliorations possibles du projet de révision, et a constaté qu'aucune n'avait rejeté le principe même de la réforme.

A l'issue de cette discussion, **M. Louis Virapoullé, président**, a souligné l'intérêt et la pertinence des propos du ministre de la justice, ainsi que de l'ensemble des questions ou observations formulées par les commissaires. Sans préjuger bien sûr de la décision finale du Sénat, il s'est déclaré convaincu que, quelles que soient leurs opinions respectives, tous les sénateurs accordent une attention toute particulière à une réforme d'une telle importance pour les droits fondamentaux.

Puis, la commission a examiné les **amendements au projet de loi n° 227 (1989-1990)**, adopté par l'Assemblée



nationale, portant réforme des procédures civiles d'exécution.

Après un débat au cours duquel sont notamment intervenus MM. Jacques Larché, président, Etienne Dailly, Louis Virapoullé, Charles Jolibois, Christian Bonnet et Lucien Lanier, la commission a émis sur proposition de M. Jacques Thyraud, rapporteur, un avis favorable sur les amendements n°s 139 à l'article premier et 141 à l'article 7 présentés par le Gouvernement. Elle a, en revanche, émis un avis défavorable sur les amendements n°s 140 à l'article 3 et 142 à l'article 18 également présentés par le Gouvernement.

Elle a ensuite émis un avis défavorable sur les amendements n°s 97 à l'article 4, 98 à l'article 7, 99 à l'article 8, 100 à l'article 14, 101 à l'article 20, 102 à l'article 22, 103 à l'article 23 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste. Elle a, en revanche, émis un avis favorable sur l'amendement n° 104 à l'article 30 présenté par les mêmes auteurs.

Elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 50 à l'article 11, 51 à l'article 18 et 53 à l'article 21 présentés par M. Paul Graziani. Elle a émis un avis favorable sous réserve d'une rectification sur l'amendement n° 52 à l'article 19 présenté par le même auteur.

La commission a émis un avis favorable sur l'amendement n° 82 à l'article 14 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste. Elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 83 à l'article 20 présenté par les mêmes auteurs. La commission s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 84 à l'article 20 bis présenté par les mêmes auteurs.

Elle a ensuite émis un avis favorable sur le sous-amendement n° 134 à l'amendement n° 11 de la commission des lois à l'article 18 présenté par M. Etienne Dailly et les membres du groupe du rassemblement démocratique et européen. Elle a de même émis un avis

favorable à l'article 20 sur les amendements identiques n°s 77 et 135 rectifié présentés respectivement par MM. Louis Virapoullé et Etienne Dailly et les membres du groupe du rassemblement démocratique et européen.

Au cours d'une seconde séance tenue dans la soirée, la commission a poursuivi l'examen des amendements au projet de loi n° 227 (1989-1990). Après un débat au cours duquel sont intervenus MM. Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois, Marcel Rudloff, Louis Virapoullé et Luc Dejoie, la commission a émis, à l'article 31, sur proposition de M. Jacques Thyraud, rapporteur, un avis favorable sur le sous-amendement n° 136 à l'amendement n° 28 rectifié de la commission des lois présenté par M. Etienne Dailly et les membres du groupe du rassemblement démocratique et européen. Au même article, elle a complété son propre amendement pour tenir compte de certaines dispositions de l'amendement n° 78 présenté par M. Louis Virapoullé.

La commission a en revanche émis un avis défavorable aux amendements n°s 85 à l'article 31, 86 à l'article 33, 88 et 89 à l'article 36, 90 à l'article 42 présentés par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste. Elle a émis un avis favorable sur les amendements n°s 87 à l'article 35, 92 à l'article 53 et 93 à l'article 62 présentés par les mêmes auteurs. La commission s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 91 à l'article 47 et 94 et 95 à l'article additionnel après l'article 78 présentés par les mêmes auteurs.

La commission a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 105, 106 et 107 à l'article 31, 108 et 109 à l'article 36 ce dernier étant satisfait, 110 à l'article 38, 111 à l'article 39, 112 à l'article 40, 113 à l'article 42, 114 à l'article 44 parce que satisfait, 115 à l'article 47, 116 et 133 à l'article 48, 117 à l'article 50, 118 à l'article 54, 119 à l'article 55, 120 à l'article 56, 121 à l'article additionnel après l'article 57, 122 à l'article additionnel avant l'article 58, 124 et 125 à l'article 58, 126 à l'article 59, 127 à l'article 61, 128 à l'article 66, 130 à l'article 73, 131 à

l'article 76, 132 à l'article 81 présentés par M. Lederman et les membres du groupe communiste.

Elle a en revanche émis un avis favorable sur les amendements n°s 123 à l'article 58 et 129 à l'article 70 présentés par les mêmes auteurs.

Elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 54 à l'article 31, le sous-amendement n° 55 à l'amendement n° 20 de la commission des lois à l'article additionnel après l'article 31, aux amendements n°s 57 à l'article 43, 58 à l'article 46, 61 à l'article 53, 62 à l'article 58, 63 et 64 à l'article 59, 66 à l'article 70, 67 à l'article additionnel avant l'article 77, 69 à l'article additionnel après l'article 80 et 71 à l'article 86 présentés par M. Paul Graziani.

Elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 56 à l'article 40 et 68 à l'article 79 présentés par le même auteur.

Elle a émis un avis favorable aux amendements n°s 59 à l'article 47, 60 à l'article 53, 65 à l'article 66 en ce qui concerne son second alinéa et 70 à l'article additionnel après l'article 80 présentés par le même auteur.

La commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 79 à l'article additionnel après l'article 31 présenté par M. Louis Virapoullé. M. Louis Virapoullé a, par ailleurs, indiqué qu'il retirerait ses amendements n°s 64 à l'article 80 et 65 à l'article 81.

Elle a émis un avis favorable sur le sous-amendement n° 138 à l'amendement n° 30 rectifié de la commission des lois présenté par M. Etienne Dailly et les membres du groupe du rassemblement démocratique et européen. Elle s'en est remise à la sagesse de la Haute Assemblée sur l'amendement n° 137 à l'article 48 présenté par le même auteur.

Elle a émis un avis favorable aux amendements n°s 143 à l'article 39, 144 à l'article 46, 145 à l'article 50,

147 à l'article 51 et 148 à l'article 67 présentés par le Gouvernement.

Elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 49 à l'article additionnel après l'article 81 présenté par M. Charles de Cuttoli.

Elle a enfin émis un avis défavorable sur l'amendement n° 76 à l'article 59 présenté par M. José Balareello et les membres du groupe de l'U.R.E.I. ainsi que sur l'amendement n° 75 rectifié à l'article 76 présenté par M. Georges Berchet et les membres du groupe du rassemblement démocratique et européen.

**Mercredi 16 mai 1990 - Présidence de M. Louis Virapoullé, vice-président.**- La commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat, sur le projet de loi constitutionnelle n° 267 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception.

En propos liminaire, M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat, a indiqué aux commissaires que son intervention porterait essentiellement sur le projet de loi organique, puisque l'Assemblée nationale a supprimé le dispositif de filtrage des exceptions d'inconstitutionnalité du corps même du projet de loi constitutionnelle.

Le Conseil d'Etat a, d'autre part, une pratique ancienne de la procédure d'exception soulevée contre les actes réglementaires. Il est pratiquement certain qu'au bénéfice d'inévitables aménagements techniques, le Conseil d'Etat transposerait cette pratique à l'examen des exceptions d'inconstitutionnalité des lois.

M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat, a ensuite examiné les différentes situations dans lesquelles le Conseil d'Etat pourrait se trouver saisi d'une exception d'inconstitutionnalité, soit sur renvoi d'une

juridiction administrative inférieure, soit à l'occasion d'une procédure d'appel ou de cassation, soit encore dans une instance relevant de sa compétence exclusive.

En raison de la complexité du point de droit à trancher, le Conseil d'Etat disposerait de trois mois pour statuer sur l'exception portée à sa connaissance. Ce délai est identique à celui du renvoi à titre préjudiciel sur saisine des juridictions administratives, institué par l'article 12 de la loi du 31 décembre 1987 et qui a déjà été mis en oeuvre à neuf reprises depuis sa création.

L'affaire serait instruite et jugée conformément aux règles en usage au Conseil d'Etat, comportant le renvoi à une sous-section puis, le cas échéant, aux sous-sections réunies, à la section, et, si nécessaire, à l'assemblée plénière.

La pratique du Conseil d'Etat différera sur ce point de celle de la Cour de cassation, dont les chambres ont un domaine spécialisé de compétences, et sont organisées selon une structure horizontale. **M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat**, a opposé cette structure à la hiérarchie verticale des formations contentieuses de la juridiction suprême de l'ordre administratif.

Saisi d'une exception d'inconstitutionnalité, le Conseil d'Etat n'interviendrait pas comme juge du fait, ni comme juge du droit. Sa mission de filtrage se bornerait à un double contrôle :

- de pertinence de l'exception : le Conseil vérifiant si l'exception soulevée commande effectivement la solution du litige ;

- du caractère sérieux de la demande.

Si ces deux critères sont réunis, le Conseil d'Etat renverra l'exception devant le Conseil Constitutionnel, qui statuera. Dans le cas contraire, l'exception sera rejetée et l'instance reprendra son cours normal devant la juridiction où elle était initialement pendante.

L'appréciation de la pertinence ne pose aucune difficulté particulière. En revanche, le "caractère sérieux" est une notion fort complexe avec laquelle les juridictions administratives sont cependant familiarisées.

Au Conseil d'Etat, les sections administratives ont par ailleurs une connaissance approfondie de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, à laquelle elles se réfèrent souvent pour rendre les avis prévus par la Constitution.

Dans le cas des exceptions d'inconstitutionnalité, la mission assignée au Conseil d'Etat est celle d'une juridiction de filtrage où il fera preuve de sa prudence habituelle à l'égard des moyens d'ordre public. Il rejettera les exceptions ne répondant pas aux critères fixés par la loi organique, et transmettra simplement au Conseil constitutionnel les exceptions jugées recevables.

A l'issue de cette présentation introductive, les commissaires ont posé à M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat, un ensemble de questions portant sur divers aspects du projet de révision constitutionnelle et du projet de loi organique qui en déterminerait les modalités de mise en oeuvre.

**Le président Jacques Larché, rapporteur, a tout d'abord demandé à M. Marceau Long de lui faire part de son sentiment sur les points suivants :**

- comment analyser la portée juridique exacte d'une décision d'inconstitutionnalité rendue dans le cadre d'une procédure d'exception ? En l'espèce, il apparaît en effet que le projet de révision aboutit à une abrogation pure et simple, et non à une simple inapplicabilité inter partes, en rupture avec le régime de droit commun français des exceptions d'illégalité ;

- bien qu'il doive se prononcer à titre essentiellement préjudiciel, la décision du Conseil d'Etat n'emportera-t-elle pas une très forte présomption d'inconstitutionnalité des dispositions sur lesquelles l'exception aura été jugée recevable ?

- sous quelle forme concrète le Conseil d'Etat rendra-t-il sa décision ? Plusieurs solutions sont envisageables, dont notamment un arrêt motivé ou une simple lettre de transmission, dont le régime et les conséquences juridiques seraient bien sûr très différents.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a partagé l'opinion du président Jacques Larché sur la présomption forte d'inconstitutionnalité d'une exception à laquelle le Conseil d'Etat aurait reconnu un « caractère sérieux ». Il a par ailleurs demandé à **M. Marceau Long** d'indiquer si la constitutionnalité des accords internationaux entrerait également dans le champ d'application de la révision.

**M. Marcel Rudloff** a souligné l'ambiguïté de la procédure du filtrage, dans la mesure où le Conseil d'Etat devra l'opérer sur la base de la jurisprudence d'un autre organe – en l'espèce celle du Conseil constitutionnel ; jusqu'à présent, les juridictions françaises examinent toujours les problèmes de recevabilité au regard de leurs propres jurisprudences.

A ces questions, **M. Marceau Long**, vice-président du Conseil d'Etat, a apporté les réponses suivantes :

- l'existence d'un filtrage des exceptions est inévitable pour écarter les demandes abusives. Le Conseil d'Etat devra certes prendre en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais rien n'indique qu'il doive s'ensuivre de réelles difficultés d'appréciation du "caractère sérieux" des exceptions. En tout état de cause, le Conseil d'Etat ne manquera pas de redoubler de sa prudence et de sa vigilance habituelles, pour éviter toute divergence grave de jurisprudence ;

- rien n'autorise actuellement les juridictions à contrôler la constitutionnalité des accords internationaux par voie d'exception, et le projet de révision n'ouvre pas cette faculté. Dans ce domaine, le Conseil d'Etat intervient seulement à titre préventif, dans le cadre des avis qu'il est constitutionnellement appelé à rendre sur les projets de loi de ratification ;

- il est vraisemblable que le Conseil d'Etat statuera sur les exceptions d'inconstitutionnalité dans les mêmes formes que pour la recevabilité des pourvois en cassation, c'est-à-dire par arrêt sommairement motivé. En toute logique la procédure devrait être contradictoire et publique.

Une large discussion s'est alors engagée. **M. Louis Virapoullé, président**, a souhaité savoir si le justiciable pourrait, le cas échéant, présenter un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme contre un arrêt de rejet d'exception.

**M. Marceau Long** s'est borné à indiquer que, s'agissant des arrêts du Conseil d'Etat, ce cas de figure ne s'est encore jamais présenté. Un tel recours serait plus vraisemblablement intenté contre la décision définitive de la juridiction de renvoi au fond. **M. Marcel Rudloff** a partagé l'opinion de **M. Marceau Long**, en soulignant que la procédure d'exception n'épuise pas les voies normales de recours, et n'ouvre donc pas droit à action devant la Cour européenne des droits de l'homme.

**MM. Jean-Marie Girault et Etienne Dailly** sont également intervenus sur l'effet juridique exact de l'exception d'inconstitutionnalité, en l'espèce abrogatif, et sur les risques de conflit de solution entre le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel, si ce dernier rejette le moyen d'une exception dont la juridiction administrative suprême aurait pourtant reconnu le "caractère sérieux".

**M. Jean-Marie Girault** a d'autre part estimé que le régime actuel du contrôle de constitutionnalité des lois référendaires est inapproprié. L'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi soumis à référendum n'est pas rendu public, et le Conseil constitutionnel s'estime incompétent pour statuer sur un texte directement adopté par le peuple.

**M. Georges Othily**, évoquant de façon circonstanciée l'exemple de l'octroi de mer, a souhaité obtenir des précisions sur les risques de conflits entre les droits constitutionnels et les dispositions du Traité de Rome, dont



la mise en oeuvre suscite souvent des difficultés juridiques complexes dans les DOM-TOM.

Sur ce dernier point, **M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat**, a indiqué que l'évolution récente de la jurisprudence du Conseil d'Etat donnait, dans l'ordre des juridictions administratives, sa pleine efficence aux dispositions de l'article 55 de la Constitution. En revanche, le projet de révision ne comporte aucun mécanisme de contrôle de constitutionnalité par voie d'exception des dispositions du droit international public, ni des actes communautaires.

Sur le risque de conflit de solution entre le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel, **M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat**, s'est déclaré persuadé que la prudence redoublée du Conseil d'Etat évitera les divergences majeures. On ne saurait toutefois écarter totalement ce cas de figure.

**M. Etienne Dailly** a fait part de son inquiétude devant cette réserve. La louable prudence du Conseil d'Etat n'exclut en effet pas que celui-ci adapte sa propre jurisprudence en fonction d'une sanction possible que le Conseil constitutionnel risquerait d'infliger à ses arrêts de renvoi.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a partagé cette crainte juridique, et s'est interrogé sur l'éventualité de supprimer tout filtrage du Conseil d'Etat. Le droit français confie usuellement aux juridictions le soin de filtrer elles-mêmes les affaires qui leur sont soumises, alors qu'ici le filtrage serait opéré par une juridiction extérieure. Conscient toutefois du risque d'encombrement du Conseil constitutionnel si tout contrôle de recevabilité était supprimé, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé qu'il serait préférable d'inverser la logique du système : il n'appartiendrait pas au Conseil d'Etat de transmettre les exceptions au motif de leur « caractère sérieux », mais au contraire de rejeter celles dont le caractère est manifestement non fondé. Ce faisant, on préviendrait tout

risque de conflit de solution entre le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel.

**M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat**, tout en admettant la logique des solutions préconisées par M. Michel Dreyfus-Schmidt, a rappelé que le Conseil constitutionnel ne s'estime pas en mesure, en l'état actuel de sa composition, d'assurer lui-même le filtrage de toutes les exceptions qui lui seront déférées.

En raison même de l'insertion de l'exception d'inconstitutionnalité dans une procédure en cours, **M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat**, a enfin exprimé quelque réserve à l'égard d'un mécanisme de filtrage qui aurait pour effet d'écarter entièrement les cours suprêmes du processus de contrôle de constitutionnalité par voie d'exception.

Sur ce même projet de loi constitutionnelle n° 267 (1989-1990), la commission a ensuite procédé à l'audition de **M. François Goguel**, dont **M. Louis Virapoullé, président**, a rappelé la triple qualité de secrétaire général honoraire du Sénat, d'ancien membre du Conseil constitutionnel et d'ancien professeur de droit public à l'institut d'études politiques de Paris.

**M. Louis Virapoullé, président**, a tenu d'abord à remercier M. François Goguel de sa participation à cette audition, en soulignant à quel point la richesse de son expérience du droit constitutionnel contribuerait à l'information de la commission des lois du Sénat.

**M. François Goguel** s'est déclaré honoré et ému par cette présentation et a brièvement évoqué l'époque où, secrétaire général du Sénat, il avait déjà pu apprécier la qualité éminente et la haute teneur des travaux de cette commission.

Abordant la révision constitutionnelle, **M. François Goguel** a estimé qu'elle constituerait un progrès incontestable de l'Etat de droit. L'expérience du contrôle de constitutionnalité institué par la Constitution de 1946 n'a guère été satisfaisante, et ce n'est qu'à partir de 1958

que cette technique s'est réellement instaurée dans les institutions de la République.

Très rapidement, le Conseil constitutionnel a su exercer la plénitude de ses fonctions, en étendant les sources du contrôle au préambule de la Constitution, qui renvoie lui-même à d'autres textes fondateurs des droits et des libertés, rassemblés aujourd'hui sous l'appellation de « bloc de constitutionnalité ».

**M. François Goguel**, à ce propos, a indiqué que, dès 1970, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de viser le préambule de la Constitution de 1958. C'est pourtant avec sa décision de 1971 sur le droit d'association, puis avec la révision constitutionnelle de 1974, qu'il est devenu le véritable gardien des droits et libertés constitutionnels, grâce à un mécanisme efficace de contrôle a priori et par voie d'action de la constitutionnalité des lois.

La France reste néanmoins en retrait de nombre de démocraties, en Europe notamment, dotées d'un contrôle par voie d'exception. La révision projetée constituerait sous ce rapport un alignement dans lequel il faut voir un progrès indéniable.

Le projet a par ailleurs su éviter certains écueils, puisqu'il borne la déclaration d'inconstitutionnalité à un effet abrogatif, et non rétroactif. L'expérience italienne démontre que l'annulation rétroactive d'une disposition jugée inconstitutionnelle est source de conflits tellement complexes que très souvent les juges constitutionnels renoncent à sanctionner une loi pour ne pas bouleverser complètement les situations acquises.

En son état actuel, le projet de révision suscite néanmoins plusieurs inquiétudes et quelques interrogations dont **M. François Goguel** a dressé un rapide inventaire :

- le rôle préalable des juridictions de filtrage, tel qu'il sera défini par la loi organique, accorde une compétence quasi constitutionnelle aux cours suprêmes, que **M. François Goguel** a jugé exorbitante. En République

fédérale d'Allemagne, le tribunal constitutionnel opère lui-même le contrôle de recevabilité des exceptions dont il est saisi. Il a constitué à cette fin une formation interne spécialisée, qui fonctionne, semble-t-il, de façon satisfaisante ;

- tout laisse penser que l'exception d'inconstitutionnalité va accroître considérablement les fonctions et les charges du Conseil constitutionnel. Sans doute conviendrait-il de le doter des moyens idoines, et de redéfinir certains éléments de son statut, dont notamment le régime des incompatibilités concernant les Hauts conseillers ;

- la suppression de la voix prépondérante du président, adoptée par l'Assemblée nationale, risque de créer des difficultés techniques de prise de décision qui n'ont sans doute pas été mesurées avec réalisme. **M. François Goguel** a du reste mentionné que, jusqu'à présent, le président du Conseil constitutionnel n'a que rarement dû user de sa voix prépondérante ;

- la rédaction du projet de loi est trop limitative : l'expression "disposition de loi concernant les droits fondamentaux" pourrait donner lieu à une lecture restrictive, de la part des juridictions de filtrage en particulier. L'objectif du projet de révision serait mieux atteint avec une formule plus ouverte, comme par exemple "disposition de loi ayant une incidence sur les droits fondamentaux".

Mais d'après **M. François Goguel**, la carence majeure du projet de révision réside dans l'impossibilité de soulever une exception d'inconstitutionnalité à l'encontre des actes communautaires, si ceux-ci contreviennent aux droits fondamentaux reconnus et garantis par la Constitution française.

**M. François Goguel**, après avoir retracé l'évolution de la jurisprudence des juridictions françaises suprêmes, quant à la hiérarchie des normes en cas de conflit entre une loi interne et une règle de droit international, a

considéré que la Constitution française l'emporte sur tout engagement international ou sur tout acte communautaire.

Au terme d'une analyse circonstanciée, **M. François Goguel** a établi qu'en droit interne le traité ne tient sa force supérieure à la loi que de l'article 55 de la Constitution, et qu'en toute logique sa valeur normative reste donc subordonnée à celle de la Constitution, aux dispositions de laquelle il ne saurait juridiquement contrevenir. Il a déploré que le projet de révision constitutionnelle ne lève pas les ambiguïtés actuelles, d'autant que dans les matières constitutionnelles, le Traité de Rome impose aux autorités communautaires d'agir par voie de simples recommandations, et non par dispositions impératives.

Certains Etats de la C.E.E. ont spontanément modifié leur Constitution pour la mettre en conformité avec leurs engagements communautaires. **M. François Goguel**, observant qu'un Etat reste toujours fondé à réviser sa Constitution, a déduit de cette démarche une confirmation implicite de son analyse : s'ils n'avaient pas modifié volontairement et préalablement leur loi fondamentale interne, ces pays n'auraient juridiquement pas pu respecter les normes imposées par la Communauté. Or, dans le cas de la France, sauf à elle de modifier sa Constitution, il est parfaitement clair que celle-ci conserve une valeur supérieure aux traités.

**M. François Goguel**, à l'appui de sa démonstration, a enfin cité l'exemple a contrario de la République fédérale d'Allemagne, dont la Constitution pose de façon explicite la supériorité du traité aux dispositions de la Loi fondamentale de 1949.

A l'issue de cet exposé, le **président Jacques Larché, rapporteur**, a indiqué que le problème de fond soulevé par **M. François Goguel** constituait déjà un axe majeur de réflexion de la commission des lois. Le problème se pose avec d'autant plus d'acuité que l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés

européennes (C.J.C.E.) a pratiquement effacé la différence d'effet entre le règlement, directement applicable sur le territoire des Etats membres, et la directive qui nécessite des mesures nationales de transposition. A l'heure actuelle, la C.J.C.E. attribue aux directives une valeur normative quasi identique à celle des règlements.

Développant alors un ensemble de questions relatives au projet de révision, le **président Jacques Larché, rapporteur**, a demandé à M. François Goguel de lui faire part de ses réflexions sur les points suivants :

- n'y a-t-il pas un risque grave d'instabilité et de particulière précarité juridique de la loi, puisqu'exposée à un contrôle a priori (article 61 de la Constitution) et à un contrôle a posteriori par voie d'exception, elle pourrait à tout instant être remise en cause ?

- l'alignement de la France sur les autres démocraties occidentales n'est-il pas un argument fragile ? Le **président Jacques Larché** a souligné à ce propos le caractère assez spécieux de la démarche comparatiste, notamment si on se réfère à la Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis. En fait, l'exception d'inconstitutionnalité est surtout pratiquée dans les Etats fédéraux ou dans des démocraties récentes où, faute d'une tradition bien ancrée, la protection des droits fondamentaux est peut-être plus précaire qu'en France. La France, en se dotant désormais de l'exception d'inconstitutionnalité, serait du reste le seul Etat à faire coexister deux procédures aussi rigoureuses de contrôle ;

- comment analyser la portée juridique exacte d'une décision d'inconstitutionnalité rendue dans le cadre d'une procédure d'exception ? En l'espèce, il apparaît en effet que le projet de révision aboutit à une abrogation pure et simple, et non à une simple inapplicabilité inter partes, en rupture avec le régime de droit commun français des exceptions d'illégalité.

Etendant sa réflexion sur la révision constitutionnelle, qui conduit à relever d'autres lacunes de la Constitution, le

**président Jacques Larché, rapporteur**, a souligné le caractère hybride de l'article 11 de la Constitution, puisqu'il accorde au Président de la République un pouvoir sans contreseing, en le soumettant pourtant à une proposition du Gouvernement. Il a indiqué qu'à son avis les pouvoirs sans contreseing fondent l'institution présidentielle, et doivent à ce titre être préservés. En revanche, la Constitution n'a pas fixé avec toute la précision nécessaire les modalités d'exercice de l'article 11, ainsi que l'a démontré la vive polémique doctrinale liée à la révision constitutionnelle de 1962.

D'autre part, l'institution d'une procédure de contrôle de constitutionnalité par voie d'exception incite sans doute à s'interroger sur la nature même du Conseil constitutionnel, sur ses techniques de délibération et sur les incompatibilités qui frappent ses membres.

**M. François Goguel** a indiqué qu'à son avis, ce dernier point était essentiel, et qu'il convenait de considérer la fonction des membres du Conseil constitutionnel comme une charge exclusive de toute autre fonction. Puis, il a apporté les précisions suivantes :

- la déclaration d'inconstitutionnalité peut en effet créer un vide juridique : il appartiendra à la représentation nationale de le combler suivant des modalités que le projet de révision devrait définir ;

- les préoccupations de la commission à l'égard des conflits de normes internes et internationales ont directement trait à l'exercice de la souveraineté, qu'en aucun cas les Communautés européennes ne sauraient exercer à la place de la Nation. Ce principe se déduit non seulement de l'article 3 de la Constitution, mais dans des domaines plus ponctuels, d'un grand nombre de textes auxquels le Conseil constitutionnel a reconnu une valeur constitutionnelle. **M. François Goguel** a cité, à ce propos, l'exemple des mesures d'harmonisation de la T.V.A., susceptibles d'être adoptées en application de l'article 99 du Traité de Rome : une décision autoritaire des organes communautaires contreviendrait aux droits fondamentaux

des citoyens français à déterminer l'assiette et la quotité de leurs charges fiscales.

**M. Louis Virapoullé, président**, a demandé à **M. François Goguel** quelle portée dans le temps pourrait avoir une exception soulevée contre un engagement international.

Pour **M. François Goguel**, le mécanisme serait identique à celui des lois : une portée abrogative, mais sans effet rétroactif.

A une seconde question de **M. Louis Virapoullé, président**, **M. François Goguel** a ajouté qu'il serait inconcevable que, saisi d'une difficulté d'interprétation d'un acte communautaire, le Conseil constitutionnel puisse être contraint à opérer un renvoi préjudiciel devant la C.J.C.E., par application de l'article 177 du Traité de Rome.

**M. Georges Othily**, évoquant de façon circonstanciée l'exemple de l'octroi de mer, a souhaité obtenir des précisions complémentaires sur les risques particuliers de conflits entre les droits constitutionnels spécifiques reconnus aux DOM-TOM et les dispositions du Traité de Rome, dans la perspective notamment de la mise en oeuvre des dispositions de l'Acte unique européen.

Dans ce domaine, **M. François Goguel** a estimé qu'il faut absolument préserver l'égalité de tous les citoyens français devant la loi, y compris la Constitution ; ce principe vaut bien sûr pour les DOM-TOM. Leur situation "objectivement différente", au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, justifie cependant des mesures dérogatoires en leur faveur, sans qu'elles constituent une rupture du principe d'égalité.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, après avoir analysé la problématique des effets abrogatifs de l'exception, s'est interrogé d'une part sur la faculté de statuer ultra petita que le Conseil constitutionnel s'est reconnue, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 alinéa 2 de Constitution, d'autre part, sur l'éventualité de supprimer le filtrage des



juridictions suprêmes. Le droit français laisse ordinairement aux juridictions le soin de filtrer elles-mêmes les affaires portées à leur connaissance, tandis que dans le cas du Conseil constitutionnel saisi par voie d'exception, ce filtrage sera opéré par une autre juridiction.

**M. Etienne Dailly** a exprimé trois préoccupations :

- l'exception doit-elle être recevable contre des textes postérieurs à 1958 ? La Constitution de la Vème République avait institué un mécanisme de contrôle a priori dont la révision constitutionnelle de 1974 a encore fortement accru l'efficacité. Avant de promulguer une loi, le Président de la République, chargé de veiller au respect de la Constitution, dispose par ailleurs de la faculté de saisir le Conseil constitutionnel ou de demander au Parlement une nouvelle délibération. Admettre le principe de l'exception contre des textes postérieurs à 1958 reviendrait implicitement à considérer que, faute d'avoir exercé leur droit de saisine, les plus hautes autorités de l'Etat, et à tout le moins le Président de la République, ont pu faire preuve d'une extrême négligence dans l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles ;

- la suppression de la voix prépondérante du président du Conseil constitutionnel ne remédie pas à toutes les incertitudes résultant de sa nomination par le Président de la République, dès lors que le président du Conseil conserve d'autres prérogatives exclusives fort importantes, comme par exemple la nomination des rapporteurs ;

- le statut même du Conseil constitutionnel et son processus délibératif ne paraissent pas adaptés aux nouvelles fonctions qui lui seraient imparties.

Répondant aux intervenants, **M. François Goguel** a indiqué :

- qu'à son avis, la coexistence de deux modes de contrôle de la constitutionnalité des lois ne peut que renforcer l'Etat de droit. Dans ce cadre, on peut néanmoins

moduler le fonctionnement du Conseil constitutionnel, en supprimant par exemple la faculté de statuer *ultra petita* ;

- le statut du Conseil, et celui de son président, font l'objet de nombreuses interrogations. L'exégèse des textes et la logique de l'institution établissent toutefois de la façon la plus claire que le Président de la République est à tout moment habilité à nommer le président du Conseil constitutionnel. Quant au nombre des conseillers, il ne s'agit sans doute pas d'une donnée intangible.

**M. François Goguel** s'est montré particulièrement réservé à l'égard d'une participation ès qualités des membres des cours suprêmes au Conseil constitutionnel, de même qu'à un mécanisme de ratification des nominations par les assemblées.

**Le président Jacques Larché, rapporteur**, a fait enfin remarquer que le nombre des Hauts conseillers n'est pas une donnée essentielle, et cité l'exemple de la Cour suprême des Etats-Unis, pareillement composée de neuf juges, qui parvient à gérer chaque année un nombre extrêmement élevé de dossiers.

Sur ce même projet de loi constitutionnelle n° 267 (1989-1990), la commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Pierre Avril**, professeur de droit public.

**M. Pierre Avril** a introduit son propos en rappelant qu'en 1986, consulté sur le principe d'une exception d'inconstitutionnalité, il s'était montré assez sceptique pour trois raisons essentielles :

- le système mis en place en 1958 a fonctionné de façon satisfaisante, en conciliant, notamment à partir de 1971 puis de 1974, la protection des libertés fondamentales et le respect des principes traditionnels de la République, dont notamment la place prééminente de la loi, expression de la volonté générale ;

- le Conseil constitutionnel, dans le cadre de son contrôle *a priori*, s'est déjà engagé progressivement dans un contrôle par voie d'exception de la loi promulguée, à

l'occasion de saisines sur des lois modificatives postérieures ;

- l'ensemble du système est simple et homogène. Certes des zones d'ombres ont pu subsister, notamment quand les autorités de saisine s'entendent politiquement pour ne pas exercer leurs compétences. Cette abstention traduit pourtant une marge discrétionnaire d'expression de la souveraineté, modalité inévitable de la primauté de l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

**M. Pierre Avril** a néanmoins indiqué que depuis cette époque, sa position personnelle avait un peu évolué. D'une part l'émergence de procédures externes de contrôle des droits fondamentaux, par la Cour européenne des Droits de l'Homme notamment, amenait à reconsidérer une conception trop refermée du mécanisme de protection des libertés.

D'autre part l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel avait progressivement élargi la notion même de contrôle de constitutionnalité, et dégagé des exigences de conformité de plus en plus précises auxquelles certaines lois antérieures ne satisfaisaient peut-être plus.

Dans une optique plus technique, **M. Pierre Avril** a souligné que les «réserves d'interprétation», dont le Conseil assortit certaines décisions de conformité depuis 1981, pose par ailleurs un problème d'interprétation postérieure par les juridictions, susceptible précisément d'être résolu par voie d'exception.

Examinant dans un second temps les dispositions du projet de révision tel qu'il résulte du vote en première lecture de l'Assemblée nationale, **M. Pierre Avril** a relevé les deux principaux points suivants :

- l'effet quasi abrogatif de la déclaration d'inconstitutionnalité risque de provoquer un vide juridique auquel le projet ne remédie pas. Il conviendrait de prévoir un dispositif permettant au Conseil constitutionnel de solliciter l'intervention ultérieure du

Parlement. En raison d'une menace virtuelle de sanction de la loi promulguée, il conviendrait par ailleurs que le Parlement soit tenu informé des exceptions en cours d'examen ;

- le renforcement du pouvoir d'empêcher reconnu au Conseil constitutionnel doit être rééquilibré par le renforcement concomitant du pouvoir de statuer attribué au Parlement ; celui-ci doit en particulier disposer d'une meilleure maîtrise sur son ordre du jour prioritaire, de façon à gérer les conséquences d'une déclaration d'inconstitutionnalité.

**Le président Jacques Larché, rapporteur**, après avoir remercié **M. Pierre Avril** du caractère concis et très pertinent de son intervention, a évoqué quatre des principales préoccupations déjà exprimées par la commission :

- la précarité juridique extrême qui frappera la loi, pourtant expression de la volonté générale ; exposée désormais au double contrôle a priori (article 61 de la Constitution) et a posteriori par voie d'exception, la loi pourra à tout instant être remise en cause ;

- le problème du cantonnement dans le temps des lois passibles de la procédure d'exception : admettre cette procédure contre les lois postérieures à 1958 reviendrait implicitement à considérer que faute d'avoir exercé leur droit de saisine, les plus hautes autorités de l'Etat, et à tout le moins le Président de la République, ont fait preuve d'une grande négligence dans l'accomplissement de leurs missions constitutionnelles ;

- la portée juridique exorbitante du droit commun d'une décision d'inconstitutionnalité rendue dans le cadre de la procédure d'exception : en l'espèce, il apparaît en effet que le projet de révision équivaut à une abrogation pure et simple, et non à une simple inapplicabilité relative, en rupture totale avec les règles françaises communes régissant les exceptions d'illégalité ;

- l'impossibilité de soulever l'exception d'inconstitutionnalité contre les engagements internationaux et les actes communautaires qui contreviendraient aux droits fondamentaux reconnus par la Constitution.

**M. Louis Virapoullé, président**, après une question sur les modalités concrètes de mise en oeuvre du contrôle par voie d'exception en République fédérale d'Allemagne, s'est interrogé sur la persistance possible d'un vide juridique, dans l'hypothèse où le Parlement refuserait durablement de pallier les conséquences d'une déclaration d'inconstitutionnalité.

A ces questions **M. Pierre Avril** a apporté les réponses suivantes :

- le système de contrôle de constitutionnalité en R.F.A. est fort complexe, et fait concourir plusieurs procédures inégalement mises en oeuvre. Le plus souvent, le contrôle est déclenché par voie d'action individuelle directe. Le mécanisme est en général assez lent, comme d'ailleurs en Italie, où des affaires sont restées pendantes durant plusieurs années. Pour prévenir ces délais, la France doit se doter d'un mécanisme de filtrage efficace ;

- le conflit de norme entre les traités ou les actes communautaires et la Constitution est un problème mal résolu. L'Allemagne fédérale a tenté d'y apporter une solution autonome mais a abandonné cette prétention à partir de 1986.

Il s'agit néanmoins d'un problème surtout théorique, dans la mesure où, dans de nombreux domaines, la Cour de justice des Communautés européennes et la Cour européenne des Droits de l'Homme ont des jurisprudences assez conformes à la jurisprudence des cours constitutionnelles de la plupart des Etats-membres.

Les tenants du droit international considèrent que celui-ci l'emporte sur le droit des Etats, fut-il constitutionnel. Les publicistes français ont tendance à

faire prévaloir au contraire la Constitution sur toute autre norme.

Ayant déploré le caractère souvent passionné des polémiques sur ce sujet, **M. Pierre Avril** a indiqué qu'en constitutionnaliste, il lui était difficile d'opter pour la suprématie absolue du droit international, sans méconnaître toutefois la logique des arguments opposés à cette thèse.

**M. Pierre Avril** a enfin indiqué :

- que la nature du contentieux des exceptions d'inconstitutionnalité ne modifiait pas au fond celle du contrôle de constitutionnalité, qui restera un contentieux d'interprétation abstraite et générale ;

- que le cantonnement dans le temps des lois passibles d'exception risquait de s'avérer complexe, peu accessible au justiciable. L'existence d'un organe de filtrage devrait permettre de lever la plupart des difficultés concrètes rencontrées dans ce domaine.

En réponse à la question de **M. Louis Virapoullé, président**, **M. Pierre Avril** a indiqué qu'à son avis, le Parlement, s'il oppose l'inertie aux conséquences d'une exception, resterait dans son rôle constitutionnel qui comporte aussi la faculté de ne pas agir. En tout état de cause, il ne semble pas souhaitable que le Gouvernement soit doté de pouvoirs supplémentaires pour contraindre les assemblées à combler un éventuel vide juridique.

Présidence de M. Jacques Larché, président. - Après une suspension de séance, la commission a poursuivi l'examen des **amendements au projet de loi n° 245 (1989-1990)** adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la protection des personnes contre les **discriminations** en raison de leur **état de santé** ou de leur **handicap**.

Elle a donné un avis favorable aux amendements n° 15 de **M. Charles Jolibois** insérant un article additionnel après l'article 2, qu'elle a repris à son compte, n° 3 présenté par **M. Guy Penne**, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, à l'article 4, identique à

l'amendement n° 12 de la commission, n° 5 du même auteur à l'article 5, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

La commission a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 23 et 24 de MM. Xavier de Villepin et Alphonse Arzel, portant respectivement sur l'article 2 et sur l'article additionnel après l'article 5, n°s 1 et 2 de M. Guy Penne, rapporteur pour avis, sur l'article 2, considérant que ces amendements étaient satisfaits par l'amendement n° 9 de la commission, rectifié pour faire référence à l'obligation légale d'emploi, n° 25 de M. Bernard Laurent insérant un article additionnel après l'article 2, n°s 16, 17, 20, 21 et 22, ainsi que sur le sous-amendement n° 18 à l'amendement n° 9 de la commission, présentés par M. Paul Souffrin, portant sur les articles 2 et 5, n° 4 rectifié de M. Guy Penne, rapporteur pour avis, insérant un article additionnel après l'article 4, ainsi que, sur cet amendement, au sous-amendement n° 27 de MM. Bernard Seillier et Pierre Louvot, n° 6 de M. Guy Penne, rapporteur pour avis, à l'article 5, sous réserve des explications du ministre.

Après un large débat au cours duquel sont intervenus MM. Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Sourdille, rapporteur, Charles Jolibois, Lucien Lanier et Louis Virapoullé, la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n° 19 de M. Paul Souffin et n° 26 de M. Franck Sérusclat, supprimant l'article 3 du projet de loi.

**Jeudi 17 mai 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Tizon, président d'âge, puis de M. Charles Lederman, secrétaire.-** La commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Pierre Draï, Premier président de la Cour de cassation, sur le projet de loi constitutionnelle n° 267 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, portant révision des articles 61, 62

et 63 de la Constitution et instituant un **contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception**.

En introduction de son exposé, **M. Pierre Draï** a constaté la sensibilité croissante des juridictions de l'ordre judiciaire aux principes généraux du droit, aux principes directeurs de la procédure et à toutes les normes supérieures qui définissent et garantissent l'exercice des droits fondamentaux des personnes.

Toutes ces juridictions, dont la Cour de cassation elle-même, ont ainsi diversifié les sources de référence fondant leurs jugements, en faisant par exemple appel aux droits reconnus par la Constitution ou par la Convention européenne des droits de l'homme.

**M. Pierre Draï** n'a pas cru possible de formuler la moindre observation sur le principe ou sur l'opportunité de la révision constitutionnelle. Il a néanmoins estimé qu'elle s'inscrirait dans cette évolution de jurisprudence, et répondrait sans nul doute aux aspirations des magistrats et des avocats, qui invoquent avec une fréquence accrue des moyens tirés des droits fondamentaux, des libertés ou des principes généraux du droit.

Sur la procédure d'exception elle-même, **M. Pierre Draï** a indiqué que sa juridiction suprême n'interviendrait que comme organe de filtrage et s'efforcerait de parvenir à une unité de jurisprudence prévenant tout conflit entre ses différentes chambres.

L'examen de recevabilité des exceptions portera sur deux critères :

- la pertinence de l'exception : la Cour vérifiant si l'exception soulevée commande effectivement la solution du litige ;

- le caractère sérieux de la demande.

Si ces deux critères sont réunis, la Cour de cassation renverra l'exception devant le Conseil constitutionnel, qui statuera. Dans le cas contraire, l'exception sera rejetée et



l'instance en cause reprendra son cours normal devant la juridiction où elle était initialement pendante.

Pour prévenir les divergences de jurisprudence entre les chambres, plusieurs mécanismes peuvent être envisagés, comme par exemple le renvoi aux chambres mixtes ou à l'assemblée plénière. Il s'agit néanmoins de procédures lourdes, auxquelles **M. Pierre Draï** préférerait un mécanisme plus souple et plus rapide.

Il a estimé qu'une formation restreinte mais représentative, analogue à l'actuel Bureau de la Cour de cassation, constituerait sans doute une formule conciliant à la fois souplesse, rapidité de jugement et unité de jurisprudence.

Si l'exception est soulevée devant la Cour de cassation elle-même, il conviendra que sa recevabilité soit examinée par une autre formation que la chambre de jugement, par exemple une chambre mixte ou l'assemblée plénière.

**M. Pierre Draï** a estimé que moyennant ces aménagements de procédure, une décision définitive en trois mois, telle qu'il est prévu au projet de loi organique, ne présenterait pas de difficulté insurmontable.

La formation spécialisée d'examen des exceptions sera particulièrement attentive à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Le Premier président de la Cour de cassation veillera personnellement à ce que les mouvements fréquents de magistrats n'altèrent pas l'unité de la jurisprudence de la Cour en matière d'exception d'inconstitutionnalité, ni la continuité des interprétations de sa formation spécialisée.

Il conviendra également que les Premiers présidents des cours d'appel soient tenus soigneusement informés des exceptions soulevées dans leur ressort de juridiction et des solutions y apportées par la Cour de cassation et, le cas échéant, par le Conseil constitutionnel.

**M. Pierre Draï** a comparé, toutes proportions gardées, la fonction de filtrage à celle qu'assumait jusqu'en 1947 la Chambre des requêtes. Il a estimé que la Cour de cassation

exercerait dans ce domaine une mission essentielle à laquelle l'opinion publique se montrerait particulièrement attentive et qui exigera, le moment venu, un traitement rationnel et régulier des affaires portées à sa connaissance.

**M. Pierre Drai** n'a pas douté que les magistrats de la Cour qu'il préside sauront immédiatement devenir ce qu'il a qualifié d'«**éclaireurs avancés des juges du fond**», quand ceux-ci seront appelés à statuer en premier ressort sur des exceptions d'inconstitutionnalité.

Relevant le propos du Premier président de la Cour de cassation, le **président Jacques Larché, rapporteur**, a déploré la disparition de la Chambre des requêtes.

**MM. Charles Jolibois et Louis Virapoullé** ont partagé son point de vue, tandis que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est interrogé sur les motifs qui avaient conduit à sa suppression.

**M. Pierre Drai** a considéré que la Chambre des requêtes avait évolué peu à peu en véritable formation de jugement, ce qui n'était pas compatible avec sa mission initiale.

**M. Charles Lederman** a confirmé cette analyse, en concédant toutefois du caractère inévitable de cette propension.

Le **président Jacques Larché, rapporteur**, a alors demandé à **M. Pierre Drai** de lui faire part de ses réflexions sur les points suivants :

- les mouvements fréquents des magistrats ne sont-ils pas de nature à compromettre l'unité de jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'exception d'inconstitutionnalité ?

- bien qu'elle doive intervenir à titre simplement préjudiciel, la décision de la Cour de cassation n'emportera-t-elle pas une très forte présomption d'inconstitutionnalité des dispositions à l'encontre desquelles l'exception aura été jugée recevable ?

- sous quelle forme concrète la Cour rendra-t-elle sa décision ? Plusieurs solutions peuvent être envisagées, dont notamment un arrêt motivé, un arrêt non motivé, voire une simple lettre de transmission, dont la portée juridique serait bien sûr très différente.

- l'appréciation du « caractère sérieux » des exceptions reste une notion fort subjective. Certes, les magistrats de l'ordre judiciaire y sont déjà familiarisés dans le cadre des diverses missions de jugement qui leur sont assignées. On peut néanmoins craindre qu'au-delà de son aspect sémantique, la reconnaissance du « caractère sérieux » s'analyse comme une appréciation virtuelle d'inconstitutionnalité, portée par l'émanation d'une « autorité » et non d'un « pouvoir » au sens constitutionnel de ces deux termes ;

- la loi étant en cause, il conviendra sans doute qu'un avocat de la loi –en pratique le ministère public– puisse intervenir dans le débat contradictoire sur l'exception.

A ces questions, **M. Pierre Drai** a apporté les réponses suivantes :

- le parallélisme avec la chambre des requêtes autorise dès à présent à esquisser la procédure de jugement. La Cour interviendrait comme juridiction de filtrage, sans avancer de certitude ou de quasi-certitude sur le fond. Elle constatera simplement qu'il existe en l'espèce un « problème sérieux » au regard des moyens invoqués, sans qu'il lui appartienne de le résoudre ;

- la Cour formera son opinion, tant sur la pertinence que sur le caractère sérieux, à partir des moyens invoqués au cours du débat contradictoire devant sa formation restreinte. Bien sûr, la loi étant en cause, il est essentiel qu'un avocat de la loi participe à ce débat et puisse présenter ses arguments ;

- il est tout à fait inenvisageable que la Cour de cassation soit tenue de motiver ses décisions, sans quoi le Conseil constitutionnel deviendrait une sorte de juridiction d'appel de la Cour. Dans cette procédure, la

Cour de cassation doit se borner à constater l'existence du problème sérieux et à en tirer les conséquences par renvoi au Conseil, ce qui s'apparente à une simple mesure d'administration.

**M. Charles Jolibois** a observé que la non-motivation serait très mal perçue par les parties déboutées dans leur exception. De surcroît, les rejets non motivés renverraient les affaires devant les juges du fond, mais sans leur livrer sur ce point la doctrine de la Cour de cassation.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** ne s'est pas déclaré convaincu par la nécessité d'un mécanisme de filtrage, dont les inconvénients sont manifestes. Néanmoins, à supposer qu'un filtrage soit indispensable, **Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé qu'il serait préférable d'inverser la logique du système : il n'appartiendrait pas aux juridictions suprêmes de transmettre les exceptions dont le caractère serait jugé sérieux, mais au contraire de rejeter celles dont le caractère est manifestement non-fondé. Ce faisant, on préviendrait tout risque de conflit d'interprétation ou de solution entre la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel.

A une seconde question de **M. Charles Jolibois**, rappelant les sanctions qui frappaient les appels dilatoires, **M. Pierre Drai** a fait observer que les mesures contre le fol appel ou l'appel téméraire n'avaient jamais été réellement efficaces, ni dissuadé les parties enclines aux moyens de procédure : on peut supposer que des mesures analogues resteraient sans effet sur le nombre vraisemblablement élevé des exceptions d'inconstitutionnalité.

Une large discussion s'est alors engagée, où sont intervenus notamment, **M. Charles Lederman**, président, le président **Jacques Larché**, rapporteur, ainsi que MM. **Georges Othily**, **Michel Dreyfus-Schmidt**, **Philippe de Bourgoing** et **Etienne Dailly**.

En réponse à une série de question procédurales de **M. Georges Othily**, **M. Pierre Drai**, Premier président

**de la Cour de cassation**, a notamment indiqué que les exceptions soulevées devant les juridictions n'interdiraient pas la poursuite des mesures d'instruction mais feraient temporairement obstacle à toute décision de fond.

**M. Charles Lederman** a énuméré les contradictions qu'il relevait dans le projet de révision :

- le Parlement doit se prononcer par voie de révision constitutionnelle sur une procédure dont les modalités concrètes seront en fait déterminées par une loi organique ultérieure. Les auditions montrent pourtant que cet aspect procédural est une donnée essentielle qui devrait conditionner la décision de principe ;

- la loi organique va être enfermée dans un dilemme insurmontable : soit elle prévoira un arrêt motivé, avec les conséquences dommageables qu'ont soulignées à juste titre les précédents intervenants, soit elle interdira la motivation, ce qui, en cas de décision de rejet, serait contraire aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme, et sans doute jugé inconstitutionnel par le Conseil lui-même ;

- en cas de rejet d'une exception qui lui serait transmise par une des juridictions suprêmes, le Conseil constitutionnel, juge politique, sanctionnera une haute juridiction indépendante, avec l'incidence préjudiciable que ce désaveu entraînera dans l'opinion publique ;

- qui plaidera devant les hautes juridictions et devant le Conseil constitutionnel ? Si ce droit est réservé aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, ces cours suprêmes devront statuer sur des demandes d'aide judiciaire, et procéder à cette fin à un examen préalable des affaires qui préjugera en fait largement leur décision finale.

**M. Pierre Drai**, sans disconvenir des difficultés réelles évoquées par **M. Charles Lederman, président**, a estimé qu'il serait inexact de considérer une différence d'appréciation entre la Cour et le Conseil constitutionnel comme un désaveu infligé par celui-ci. Dans le même ordre

d'idée, les juges du fond dont les jugements sont cassés n'estiment pas que la Cour de cassation leur inflige une sanction.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé l'adage selon lequel les recours juridictionnels n'ont pas pour objet de faire juger mieux, mais de faire juger autrement. Il a néanmoins estimé que la procédure de filtrage soulève des problèmes considérables, et qu'il serait préférable que cette mission incombe directement au juge du fond.

**M. Philippe de Bourgoing** a craint qu'avant même le stade du filtrage, les tribunaux adoptent des jurisprudences discordantes sur la recevabilité des exceptions.

**M. Pierre Drai** n'a pas exclu ce risque. Moyennant des précautions et des mesures spécifiques, le Premier président de la Cour de cassation parviendra certes à unifier la jurisprudence de sa juridiction suprême, mais ne pourra l'imposer aux juridictions inférieures. La procédure du filtrage, et une bonne information des Premiers présidents de cour d'appel, conjointement à des actions de formation des magistrats professionnels ou électifs, permettent néanmoins d'espérer une unification rapide de leurs jurisprudences respectives.

Aux deux dernières questions de **M. Etienne Dailly**, **M. Pierre Drai**, Premier président de la Cour de cassation, a répondu qu'en France, le rôle du juge n'est pas de gouverner ni d'intervenir dans la décision politique. Néanmoins, en raison de la mission constitutionnelle de l'Autorité judiciaire, gardienne des libertés, il ne serait pas hostile à un mécanisme qui assurerait la représentation des cours suprêmes des deux ordres de juridiction au sein du Conseil constitutionnel.

La commission a ensuite nommé comme rapporteurs :

- **M. Marcel Rudloff** pour la proposition de loi constitutionnelle n° 254 (1989-1990) de **M. Marcel Rudloff**, tendant à améliorer la procédure législative ;

- M. Daniel Hoeffel pour la **proposition de résolution n° 274 (1989-1990)**, de M. Jacques Genton, tendant à **modifier l'article 29 du Règlement du Sénat** et tendant à insérer dans celui-ci, après l'article 83, une division relative aux **questions orales européennes avec débat** ;

- M. Charles Lederman pour la **proposition de loi n° 278 (1989-1990)**, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à **réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe** ;

- M. Louis Virapoullé pour la **proposition de loi n° 293 (1989-1990)**, adoptée par l'Assemblée nationale, modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer du régime d'**indemnisation des catastrophes naturelles** .

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport de M. Jacques Thyraud sur la proposition de loi n° 249 (1989-1990)**, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à rendre identique, pour les **médicaments et les autres produits**, la **durée effective de la protection assurée par les brevets**.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a rappelé en premier lieu que le Sénat s'était prononcé récemment sur un projet global relatif à la propriété industrielle et qu'à cette occasion l'examen des caractéristiques du brevet avait fait l'objet d'une présentation exhaustive.

Il a ensuite indiqué que la proposition de loi avait pour objet de traiter du cas particulier de la durée de la protection accordée aux médicaments par le système des brevets et que cette spécificité avait conduit les auteurs de la proposition de loi à présenter le contenu de ses dispositions sous la forme d'un texte distinct du projet de loi global déposé par le Gouvernement.

Le rapporteur a ensuite rappelé que les médicaments relevaient du régime général des brevets depuis une période récente, ce régime ayant été étendu à ces produits par la loi du 2 janvier 1968 et, dans une forme

définitivement harmonisée avec le droit commun, par celles du 13 juillet 1978.

Il a exposé que la proposition de loi avait pour objet de rendre identique, autant que faire se pouvait, la protection accordée aux médicaments par le jeu du brevet et celle accordée aux autres produits. Il a observé qu'en effet cette protection différait dès lors que les médicaments appelaient avant toute commercialisation une autorisation de mise sur le marché dont les délais d'obtention, du fait des faits préparatoires, s'étendaient sur une très longue période. Dans ces conditions il a noté que le médicament, au moins quant à sa période de commercialisation, se révélait protégé pour une période moindre que les autres produits.

Le rapporteur a exposé que la prolongation proposée permettrait de faciliter le processus d'amortissement des dépenses de recherche-développement de l'industrie pharmaceutique et que la proposition se révélait, à cet égard, comme une incitation au développement de la recherche.

Il a ensuite indiqué que la proposition de loi s'inscrivait dans un processus de renforcement de l'industrie européenne –singulièrement de l'industrie française– par rapport à ses concurrents américains et japonais bénéficiant depuis peu d'un même allongement accordé à la protection de leurs produits, et qu'une proposition de règlement ayant un objet identique à celui de la proposition de loi avait été adoptée récemment par la commission des Communautés européennes.

**M. Jacques THYRAUD, rapporteur**, a exposé à la commission son accord avec les objectifs de la proposition de loi et s'est montré favorable à ce qu'une telle proposition de loi serve de base de départ aux travaux du conseil des ministres de la Communauté européenne devant procéder incessamment à un premier examen du règlement correspondant présenté par la Commission des Communautés européennes.



Il a souligné ensuite que l'incitation à la recherche développement résultant de la proposition de loi se révélait être une excellente initiative au bénéfice de l'industrie française. Il a toutefois indiqué que, dans le but de soustraire le dispositif dit du certificat complémentaire proposé à tout risque de contestation contentieuse, quelques amendements au texte transmis par l'Assemblée nationale apparaissaient nécessaires.

Après l'exposé du rapporteur, un échange de vues est intervenu auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, MM. Jacques Thyraud, rapporteur, Louis Virapoullé et Paul Masson.**

**M. Jacques Larché, président,** a souligné que les difficultés d'amortissement des dépenses de recherche de l'industrie pharmaceutique étaient liées pour partie au régime des prix administrés continuant de maintenir le prix du médicament à un niveau relativement bas.

**M. Louis Virapoullé** s'est préoccupé du dynamisme comparé du Japon, des Etats-Unis et de l'Europe en cette matière.

**M. Paul Masson** s'est interrogé sur l'articulation du dispositif proposé et des travaux en cours de la Communauté européenne.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur,** en réponse, a rappelé qu'en effet le prix du médicament relevait d'un régime spécifique entravant le processus d'amortissement. Il a observé par ailleurs, bien qu'elle se soit révélée dynamique ces dernières années, que l'industrie française faisait face aujourd'hui à des difficultés nouvelles. Enfin il a souligné que la proposition de loi était conçue à titre principal comme un document de référence pour l'étude à venir des Communautés européennes.

En réponse à une interrogation sur ce point de **M. Jacques Larché, président et M. Paul Masson,** il a ensuite indiqué que l'examen de la proposition de règlement de la Commission se déroulerait devant le Conseil sur une période de plusieurs mois.

La commission a ensuite **examiné les amendements** présentés par le rapporteur.

Avant l'article unique, elle a adopté un premier amendement tendant à l'insertion, dans la liste des titres de propriété industrielle de la loi du 2 janvier 1968, du nouveau certificat complémentaire de protection créé par la proposition de loi.

A l'article unique (certificat complémentaire de protection), elle a adopté :

- un premier amendement d'ordre rédactionnel ;
- un deuxième amendement tendant à mettre en harmonie la référence aux médicaments, aux procédés et aux produits utilisés pour leur fabrication, retenue par la proposition de loi, avec les dispositions correspondantes de la loi du 2 janvier sur le régime de la licence d'office ;
- un troisième amendement prévoyant, à l'image de la loi du 2 janvier 1968 relativement aux brevets, une définition par renvoi à la loi et à décret en Conseil d'Etat des conditions d'obtention du certificat ;
- un quatrième amendement précisant les conditions de transposition du régime des brevets au régime des certificats afin d'éviter tout risque contentieux ;
- un dernier amendement d'ordre rédactionnel.

Après l'article unique, la commission a ensuite adopté :

- trois amendements tendant à l'insertion de trois articles additionnels relatifs à la publicité du nouveau dispositif ;
- un amendement tendant à l'insertion d'un dernier article additionnel déterminant les conditions dans lesquelles le nouveau certificat pourrait être considéré comme nul dans le cadre du schéma général retenu par la législation en vigueur modifiée par la proposition de loi.

La commission a ensuite **adopté la proposition de loi ainsi amendée.**

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**Mardi 15 mai 1990 - Présidence de M. Charles Josselin, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes.** La délégation du Sénat a procédé à l'audition de **Mme Edith Cresson, ministre des affaires européennes**, en commun avec la délégation de l'Assemblée nationale.

**Mme Edith Cresson** a tout d'abord souligné les progrès réalisés dans l'avancement du marché intérieur. Elle a indiqué que 60% des propositions présentées dans le cadre du Livre blanc étaient d'ores et déjà adoptées. Cette accélération du processus de décision est à mettre au compte de l'Acte unique, qui a institué la règle de la majorité qualifiée dans ce domaine. **Mme Edith Cresson** a notamment évoqué les décisions prises en matière d'élimination des frontières techniques, de marchés publics, de fiscalité indirecte.

Le ministre des affaires européennes a énuméré plusieurs dossiers qui sont encore en discussion : la libre circulation des personnes, la transparence bancaire, et également le domaine social, où la règle de l'unanimité rend la prise de décision plus difficile.

**Mme Edith Cresson**, abordant la perspective de l'intégration de la République Démocratique Allemande dans la Communauté, a souligné la nécessité de n'accepter qu'à titre exceptionnel, pour ces nouvelles régions qui bénéficieront des fonds structurels au même titre que les autres régions en difficulté, des exceptions ou des dérogations en matière d'aides d'Etat.

A l'issue de l'exposé du ministre, **M. Jacques Genton, président**, a remercié Mme Edith Cresson d'avoir institué une procédure d'information des parlementaires sur les travaux à l'ordre du jour des conseils des ministres des Communautés, qui représente un outil précieux et efficace.

Il a également souligné le souci du Sénat d'être mieux associé à l'élaboration des textes communautaires, et rappelé la position qu'il avait lui-même exposée à Cork, lors de la conférence des organes spécialisés dans les affaires européennes des Parlements nationaux, concernant les prochaines assises réunissant à l'automne prochain des membres des Parlements nationaux et du Parlement européen, qui auront lieu dans la perspective de la prochaine conférence intergouvernementale sur les institutions.

**M. Jacques Genton** a par ailleurs indiqué qu'une proposition de résolution allait être examinée par le Sénat, qui visait à instaurer une procédure de questions orales avec débat concernant les affaires européennes et portant sur des thèmes précis.

Enfin, **M. Jacques Genton** a exprimé le voeu que le Gouvernement français puisse fournir, pour ces assises, un document qui préciserait sa position.

**Mme Edith Cresson** a ensuite répondu aux questions de **Mme Nicole Catala, député**, de **MM. Charles Josselin, président**, **Guy Lengagne**, **Jean-Paul Bachy**, **Jean Proriol, députés**, et de **M. André Rouvière, sénateur**.

Sur les questions institutionnelles, le ministre s'est réjoui de l'intérêt porté par le Parlement français à ces problèmes. Elle a fait valoir à **M. Jacques Genton**, qu'il n'était pas courant pour le Gouvernement de fournir un dossier sur la position qu'il serait amené à prendre dans les futures négociations intergouvernementales.

**Mme Edith Cresson**, abordant la question du déficit démocratique dont souffre la Communauté, a relevé que la

perspective d'un accroissement des compétences du Parlement européen se heurtait à des difficultés liées notamment à son mode d'élection, à l'extrême diversité de son ordre du jour et à son absence de pouvoirs en matière budgétaire. Elle a souligné que les Parlements nationaux demeuraient les représentants des citoyens de la Communauté et que le Conseil n'était pas un organe technocratique, ses membres étant pourvus d'une légitimité démocratique, ce qui n'est pas le cas des Commissaires.

Mme Edith Cresson a suggéré une unification du mode d'élection des membres du Parlement européen. Elle a également souligné la nécessité d'une meilleure information des députés européens sur les travaux du Conseil.

Mme Edith Cresson a également évoqué l'éventualité d'un renforcement du Conseil, qui devrait pouvoir siéger plus souvent, une fois par semaine par exemple, dans la même composition. Il serait possible d'instaurer une présidence fixe sur une durée de deux ou trois ans, pour remplacer l'actuelle présidence tournante, et de renforcer le secrétariat du Conseil.

Concernant le principe de subsidiarité, Mme Edith Cresson a indiqué qu'elle y était favorable, les décisions devant être prises au plus près des personnes concernées.

Evoquant ensuite la perspective de l'union économique et monétaire, le ministre a indiqué que la position allemande avait évolué de façon positive ; la date de la conférence a pu être fixée et sa préparation suit son cours normalement. Elle a souligné que la plus grande difficulté portait sur les compétences de la future Banque centrale, les Allemands souhaitant un système calqué sur celui de la Bundesbank, dont le président dispose de pouvoirs très importants.

Sur la question de la libre circulation des personnes, Mme Edith Cresson a souligné l'alternative claire qui se présentait devant les Douze : le 1er janvier

1993, franchira-t-on, oui ou non, librement les frontières ? Une réponse positive à cette question implique de trouver des réponses à un certain nombre de problèmes, concernant notamment les politiques de visas, de répression de la délinquance, et de lutte contre la drogue. Elle a indiqué que des résistances apparaissaient, et souhaité que les Parlements nationaux manifestent dans ce domaine leur volonté de voir les choses avancer.

Evoquant la **politique sociale**, le ministre a souligné qu'elle ne devait pas être le parent pauvre de l'action communautaire. Elle a regretté que les autres Etats membres attachent moins d'importance que la France à ces problèmes.

Sur le point précis de la libre circulation des étudiants, des retraités et des inactifs, **Mme Edith Cresson** a souligné que les trois directives avaient pu être adoptées grâce aux efforts de la présidence française.

Evoquant la question des prestations familiales pour les ressortissants des Etats membres, **Mme Edith Cresson** a rappelé qu'un arrêt de la Cour de Justice a disposé que les enfants des ressortissants étrangers salariés en France ont droit aux prestations familiales françaises. Elle a indiqué qu'il ne fallait pas redouter que de nombreux étrangers cherchent à venir en France pour bénéficier de ces prestations, la véritable motivation de l'émigration étant la recherche d'un travail.

Revenant sur la perspective de l'intégration de la R.D.A., **Mme Edith Cresson** a indiqué que la Commission procédait actuellement à l'évaluation des besoins de ce pays en matière de fonds structurels, et a souligné la vigilance dont il conviendrait de faire preuve concernant d'éventuelles dérogations.

**Mme Edith Cresson** a ensuite abordé le domaine des **relations extérieures**, en indiquant que les négociations du G.A.T.T. entraient dans leur phase finale et que les relations avec le Japon se caractérisaient par une situation de guerre économique. Elle a indiqué que la Commission

n'avait pas reçu de mandat pour négocier avec le Japon, les Douze n'étant pas parvenus à se mettre d'accord. L'objectif des futures négociations devrait être d'obtenir que les "transferts" japonais en Europe soient inclus dans les quotas, qu'une période transitoire soit définie à la fin de laquelle toute interdiction serait supprimée, à charge pour les Japonais d'accorder une réciprocité aux Européens qui porterait sur l'ensemble de l'activité économique et leur permettrait d'investir au Japon.

**Mercredi 16 mai 1990. - Présidence de M. Jacques Genton, président. - La délégation a tout d'abord entendu le rapport de M. Robert Pontillon sur la politique communautaire des télécommunications. Le rapporteur a décrit le contexte international de dérèglementation dans lequel s'inscrit le livre vert de la Commission transmis au Conseil de ministres de la Communauté en juin 1987 et relatif à l'avenir des télécommunications en Europe.**

Le rapporteur a également décrit le processus en cours qui porte sur trois objectifs : l'ouverture du marché des services de télécommunication, l'ouverture du marché des équipements de terminaux, l'ouverture de l'accès aux marchés publics.

**M. Robert Pontillon, rapporteur, a enfin insisté sur les deux problèmes que pose à la France l'ouverture du marché communautaire des télécommunications, à savoir l'avenir du service public et les relations avec les Etats tiers.**

**La délégation a adopté les conclusions proposées par le rapporteur à l'unanimité.**

Elle a alors procédé à l'examen du rapport de M. René Tréguët portant sur les propositions de prix agricoles 1990-1991.

Le rapporteur a rappelé que le Conseil des ministres de l'agriculture s'était réuni les 25 et 26 avril 1990 pour examiner une dernière fois le paquet-prix 1990-1991

présenté le 5 janvier dernier par la Commission européenne.

Après avoir procédé à une analyse de la conjoncture agricole qui fondait les propositions de prix de la Commission, le rapporteur a indiqué que celles-ci s'inscrivaient dans la poursuite d'une politique restrictive caractérisée, d'une part, par le gel des prix pour la grande majorité des produits et, d'autre part, par le renforcement des actions en faveur des exploitations familiales les plus faibles, principalement dans les zones les plus défavorisées.

**M. René Trégouët, rapporteur**, a porté à la connaissance de la délégation la position du Gouvernement français qui a estimé acceptable, dans l'ensemble, le niveau des prix proposé par la Commission, mais qui a critiqué, en revanche, certaines mesures connexes : aide aux producteurs de céréales, extension de la prime à la vache allaitante, rachat de quotas laitiers, augmentation de la prime compensatrice ovine dans les zones défavorisées.

Après avoir résumé la position du Parlement européen, le rapporteur a alors détaillé les décisions du Conseil agriculture du 26 avril 1990 qui vont se traduire, pour la France, par une hausse moyenne des prix en francs de 2% (-0,7% en Ecus), augmentation rendue possible grâce au démantèlement complet des écarts monétaires encore existants et par l'amélioration de diverses mesures de gestion (notamment réduction des délais de paiement).

**M. René Trégouët, rapporteur**, a par ailleurs insisté sur les réactions, négatives dans l'ensemble, des organisations professionnelles agricoles à cet accord, aussi bien de la part de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (F.N.S.E.A.), que de l'assemblée permanente des Chambres d'agriculture ou des organisations professionnelles européennes.

Au cours du débat qui a suivi et auquel ont pris part **MM. Jacques Genton, président, Robert Pontillon et**



**René Trégouët, rapporteur**, la délégation a regretté le non-respect, par les autorités européennes, de l'engagement pris en 1989 au regard de la suppression de la taxe de coresponsabilité sur le lait.

**La délégation a ensuite adopté ces conclusions à l'unanimité.**

La délégation a enfin procédé à un échange de vues sur **l'organisation des assises interparlementaires réunissant le Parlement européen et les Parlements nationaux.**

**M. Jacques Genton, président**, a rappelé les trois objectifs poursuivis par le Parlement européen pour l'organisation d'assises interparlementaires : résorption du déficit démocratique, amélioration des relations entre les Parlements nationaux et le Parlement européen, participation du Parlement européen et des Parlements nationaux aux futures réformes institutionnelles de la Communauté.

**M. Jacques Genton, président**, a également analysé les propositions faites par M. Maurice Duverger, rapporteur de la commission institutionnelle du Parlement européen, sur l'organisation des assises, et notamment sur le nombre de participants et leur répartition entre le Parlement européen et les Parlements nationaux.

Il a également rendu compte des conclusions de la conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les Communautés européennes réunie à Cork (Irlande) les 10 et 11 mai 1990 au cours de laquelle, au nom de la délégation du Sénat, il a exprimé le regret que le Parlement européen n'ait pas retenu la formule proposée par le Président de la République française qui suggérait que les assises regroupent non seulement les représentants du Parlement européen et des Parlements nationaux, mais également les représentants de la Commission et des gouvernements.

Prenant acte de ce choix, **M. Jacques Genton, président**, s'est alors interrogé sur la portée et sur l'efficacité de ces assises, craignant qu'elles ne puissent être le lieu d'une avance sensible dans la recherche d'un remède au déficit démocratique ; c'est pourquoi il a proposé à la délégation d'accueillir favorablement le principe de la réunion des assises européennes qui auront lieu en Italie en octobre prochain, dès l'instant où cette rencontre sera précédée d'une réunion restreinte qui se tiendra préalablement en juillet afin de régler notamment les questions de procédure au sein des assises.

Il a également insisté sur la nécessité, pour les commissions compétentes du Sénat, de définir les conditions dans lesquelles la Haute Assemblée pourrait faire entendre pleinement sa voix dans le processus de réforme des institutions de la Communauté.

**La délégation** constatant la nécessité d'informer rapidement les commissions compétentes du Sénat sur la tenue des assises, a alors décidé **d'adopter le rapport présenté par M. Jacques Genton, président, ainsi que les conclusions correspondantes.**

**ERRATUM**

**Mission commune d'information  
"Politique de Décentralisation"**

Dans le bulletin n° 21 du 14 mai 1990, page 1 953, au lieu de M. François Clouet, lire : M. Jean Clouet.